

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

VERS DE NOUVELLES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ. LES
ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ET LES ACCORDS
INTERNATIONAUX SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCES DE L'ENVIRONNEMENT

PAR
VALÉRIE DEMERS

AOÛT 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Ma directrice, madame Corinne Gendron, a été d'un grand support pour les nombreuses occasions offertes pour élargir la perspective de ce mémoire et en diffuser les réflexions, par le biais de la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable. Monsieur Philippe Le Prestre a également joué un rôle clé dans la révision de ce travail et a permis de le bonifier considérablement. Également, j'exprime ma reconnaissance à Chantal Bayard et à Julie Bourgeault, qui ont relu cet ouvrage avec beaucoup de patience. Enfin, mon conjoint Pierre et mon petit garçon Éli ont aussi largement contribué, souvent sans même le savoir, à la réalisation de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES FIGURES.....	IX
LISTE DES TABLEAUX.....	XI
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES.....	XIII
RÉSUMÉ.....	XVII
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I	
LA SOUVERAINETÉ DANS UN SYSTÈME INTERNATIONAL ÉVOLUTIF	7
1.1 La souveraineté politique absolue	7
1.2 La souveraineté légale relative	12
1.3 La gouvernance.....	22
1.4 Conclusion	35
CHAPITRE II	
MÉTHODOLOGIE.....	37
2.1 Problématique, objectifs et hypothèses	37
2.2 L'approche privilégiée et la pertinence de la recherche	39
2.3 L'étude de cas multiples	41
2.4 La collecte de données.....	42
2.5 L'analyse documentaire.....	44
2.6 La validité de la recherche.....	49
2.7 Conclusion	53
CHAPITRE III	
LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL	55
3.1 Les modifications des procédures de participation	55

3.2	L'organisation non gouvernementale, nouvelle actrice du système international.....	65
3.3	Les fonctions et les activités des organisations non gouvernementales....	68
3.4	Conclusion	74

CHAPITRE IV

LES ACCORDS INTERNATIONAUX SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET LE CANADA..... 75

4.1	La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto	75
4.2	Le Canada et les négociations	88
4.3	Les acteurs non étatiques dans les dispositifs des Nations unies.....	95
4.4	Vision du Canada : le monde multi acteurs.....	100
4.5	Conclusion	111

CHAPITRE V

L'ACTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LE RÉGIME DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES113

5.1	Les canaux de transmission de l'information des ONG.....	114
5.2	Les messages transmis aux États par les ONG.....	120
5.3	Conclusion	129

CHAPITRE VI

LES NOUVELLES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ131

6.1	La correspondance des positions des acteurs du système international..	131
6.2	La position du Canada sur la lutte contre les changements climatiques :	133
6.3	La position du Canada sur la participation des ONG	139
6.4	Sommaire des observations	143
6.5	Analyse contre-factuelle	149
6.6	Les nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté du Canada	153
6.7	Hypothèse générale : Une souveraineté réaménagée	162

APPENDICE	173
ENTREVUES RÉALISÉES	173
BIBLIOGRAPHIE	175

LISTE DES FIGURES

Figure	Page
1.1 Changement de paradigme du système international (Tiré de Kehoane et Nye, 1973.)	29
2.1 Évolution du cadre d'analyse de la souveraineté étatique.....	39
2.2 Événements marquants des négociations sur le climat (Tirée de Gagnon-Lebrun et al. 2005, p. 3.).....	41
3. 1 Les États dans le système international global. (Adapté de Held, 1995, p.93.)	59
3.2 Une voie d'évolution vers la gouvernance	60
3.3 Classification des types d'ONG	68
3.4 Degré de formalité de participation des ONG selon le stade d'avancement du processus de négociation.....	73
6.1 Sommaire de la correspondance des positions des acteurs.....	148
6.2 Variation des composantes de la souveraineté : l'autonomie et le contrôle.	156
6.3 Les nouvelles sources de légitimation des normes.....	157
6.4 La variation des composantes de la souveraineté : le contrôle, l'autonomie la légitimité.....	164

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Les fonctions des organisations intergouvernementales (Adapté de Le Prestre, 2005).....	13
1.2 Les conceptions classiques de la souveraineté	16
2.1 Les thèmes abordés par les ONG par le biais de leurs activités	45
2.2 Interaction des acteurs dans les négociations sur les changements climatiques (Adapté de Corell et Betsill, 2001).	47
2.3 Mots-clés utilisés pour la recherche de documents	51
2.4 Bases de données utilisées pour la recherche de documents	51
4.1 Historique des négociations sur les changements climatiques	76
4.2 Principaux éléments de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto.....	80
6.1 Les thèmes abordés par les ONG par le biais de leurs activités	132
6.2 Les indicateurs d'influences des ONG à la CdP 1	145
6.3 Les indicateurs d'influences des ONG à la CdP 3	146
6.4 Les indicateurs d'influences des ONG à la CdP 11/RdP 1.....	147
6.5 L'acceptation des thèmes amenés par les ONG	152
6.6 Les éléments concrets des négociations (informations et demandes peu ou pas considérées)	160
6.7 Les éléments généraux (informations et demandes considérées).....	160

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AOSIS	Alliance des petits États insulaires [Alliance of Small Island States]
ENB	<i>Earth Negotiations Bulletin</i>
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CdP	Conférence des Parties
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
IIDD	Institut international du développement durable
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
RdP	Réunion des Parties

RÉSUMÉ

Les changements climatiques nous rappellent aujourd'hui que certains problèmes environnementaux ne connaissent pas de frontières et que les États doivent lutter ensemble pour les solutionner. Ce problème des plus préoccupants a même fait en sorte de rallier plusieurs États autour de la conclusion de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto. Dans le contexte de ces accords, il est manifeste que les États, interdépendants, ne peuvent plus décider simplement par eux-mêmes ou pour eux-mêmes, mais doivent plutôt se joindre au concert de toutes les nations. Ceci touche inévitablement à la conception de leur souveraineté, dans laquelle l'indépendance est prépondérante. Il apparaît toutefois de plus en plus clair que le paradigme stato-centré ne convient plus à une analyse complète de l'exercice de la souveraineté des États. Le dépassement du cadre étatique est nécessaire à la fois en ce qui a trait à l'échelon auquel doivent être négociées les solutions, mais aussi, relativement aux acteurs qui doivent être intégrés dans les discussions. Nous avons d'une part constaté que les États recourent à la création d'institutions internationales pour tenter de régler le problème des changements climatiques, institutions dans lesquelles ils demeurent des entités souveraines. D'autre part, nous avons remarqué que l'intégration de nouveaux acteurs non étatiques dans les négociations, comme les organisations non gouvernementales (ONG), qui souhaitent infléchir les politiques publiques et le développement des accords internationaux dans le domaine des changements climatiques, se présentent de plus en plus comme un paramètre à considérer. La combinaison de ces deux composantes mène à un exercice de la souveraineté selon des modalités coopératives et participatives.

Mots-clés : souveraineté, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, Protocole de Kyoto, changements climatiques, organisations non gouvernementales, Canada.

INTRODUCTION

En 1988, la création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) allait faire avancer considérablement la science du climat en analysant et en compilant une série d'études scientifiques. Le mandat du GIEC est d'évaluer l'état des connaissances scientifiques au sujet des changements climatiques, et de fournir les données scientifiques nécessaires à la compréhension de ceux-ci et de leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques. Il divise ses tâches en trois groupes de travail: 1. Groupe de Travail I sur les systèmes climatiques, 2. Groupe de Travail II sur les impacts et les stratégies de réponse et 3. Groupe de Travail III, sur les dimensions économiques et sociales des changements climatiques. Les rapports généralement quinquennaux du GIEC, et dont le plus récent a paru en 2007 (GIEC et al. 2007), nous apprennent que le niveau des mers montera, que les courants marins circulant depuis des milliers d'années pourraient être modifiés et que diverses catastrophes naturelles, reliées à des phénomènes comme *El Nino* par exemple, pourraient s'intensifier en force et en fréquence. Conséquemment, ceci pourrait créer des réfugiés climatiques, entraîner des migrations et des déplacements d'espèces animales (dont humaines) en plus de modifier le mode de vie et les habitudes de ces dernières. En 2007, les scénarios les plus positifs évoquent une augmentation de 1,8 degré Celsius alors que les plus négatifs prévoient une augmentation de 4 degrés Celsius. Qui plus est, selon l'échelle établie par le GIEC, beaucoup de ces événements ont des probabilités de se produire au-delà de 90 %, ce qui laisse pressentir au directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement, Achim Steiner, l'irresponsabilité historique de quiconque refuserait d'agir dans la lutte aux changements climatiques (Francoeur, 2007). Parmi les entités habilitées à négocier des solutions à ce type de problèmes, on retrouve bien sûr les États. Ces derniers ont notamment fait maître, par la coopération internationale, la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto de l'Organisation des Nations unies (ONU). Les États, par ces accords, ont accepté de se soumettre à des règles qui émergent du consensus de plusieurs États, ce qui est en lien étroit avec leur souveraineté.

Si au début des années 1970, on percevait une contradiction entre la souveraineté et la protection de l'environnement, on observe plutôt aujourd'hui un réaménagement du concept de souveraineté¹. Prise dans leur sens classique, les définitions de ce concept demeurent très nombreuses et se regroupent en deux écoles dominantes, d'une part la définition politique et absolue et d'autre part la définition légale et relative. Depuis l'avènement des problèmes globaux et de la coopération dans le domaine de l'environnement, on s'entend en général pour dire que la conception légale et relative possède davantage de pertinence que la conception politique et absolue, et qu'il s'opère un passage de la première à la seconde. Les problématiques de l'eau ou de l'atmosphère, ressources qui ne peuvent être confinées à des frontières étanches témoignent non seulement du passage d'une conception à l'autre, mais aussi de nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté. Bien que compatible avec les efforts en vue de protéger l'environnement, la souveraineté légale relative est toutefois incomplète, car elle n'arrive pas à traduire la réalité avérée de la présence de nouveaux acteurs non étatiques dans le système international caractérisé par la gouvernance. Il s'agit, en un mot, d'une conception principalement limitée aux États comme seuls acteurs de la gouvernance internationale, et du fait, largement inadéquate.

Dans la mesure où la souveraineté est un élément politique définitoire de l'État, il est nécessaire de la reconceptualiser. D'emblée, nous refusons l'idée que la souveraineté soit un concept appelé à disparaître. Bien au contraire, nous sommes d'avis que l'exercice de la souveraineté prend différentes formes à travers l'histoire et qu'il est réducteur de la présenter sur un continuum de plus ou moins de souveraineté. Selon nous, il ne s'agit donc pas d'une notion quantifiable pouvant augmenter ou diminuer au fil de l'histoire. Il est ainsi plus profitable de l'observer qualitativement en la décomposant en divers éléments qui permettront d'appréhender la réalité dans laquelle elle existe. Cette reconceptualisation, pour aboutir à une souveraineté opérationnelle et adaptée au contexte d'une gouvernance laissant se déployer une multiplicité d'acteurs et de lieux d'action, doit épouser les formes de

¹ Distinguons d'entrée de jeu le concept de souveraineté et la souveraineté en tant qu'objet, qui sont deux éléments distincts. Le concept, théorique, peut largement être influencé par la pratique (l'objet), qui obéit au contexte et aux problématiques.

l'évolution du système international, qui passe d'une organisation stato-centrée à une organisation multi acteurs.

Auparavant, seuls les États avaient droit de parole dans l'arène internationale, puisque les acteurs non étatiques, comme les citoyens, s'exprimaient au niveau *national*, par le biais de l'institution de la démocratie *nationale* pour régler des problèmes *nationaux*. Aujourd'hui, la réalité est fort différente. Plusieurs problèmes revêtent un caractère global qui implique un concert d'États pour les résoudre. Le citoyen, même s'il est rattaché à un seul État (rarement davantage), ne reste pas muet face à ce concert, et veut se prononcer relativement à des questions, qui bien qu'internationales, le touchent souvent dans sa vie quotidienne. S'il ne se reconnaît pas dans la position de l'État auquel il appartient, rien ne l'empêche de se joindre à des organisations non gouvernementales (ONG) transnationales, qui visent justement à rassembler des individus selon leurs opinions et non plus seulement selon leur attachement citoyen. Les ONG transnationales, libérées de la contrainte du territoire, offrent ainsi à l'individu l'opportunité d'outrepasser l'État comme intermédiaire entre lui et les défis globaux.

Si plus d'un prédisent l'éventuelle disparition de l'État, nous sommes pour notre part d'avis que plusieurs ajustements doivent être réalisés quant au concept de souveraineté pour décrire sa transformation. Le passage de la souveraineté d'un système stato-centré à un système multi acteurs implique en effet des accommodements entraînant plusieurs transformations qui doivent se refléter par le recours à d'autres concepts, dont les principaux sont la démocratie et la légitimité, comme nous le verrons. Il ne fait pas de doute que ce passage implique également un examen sérieux des acteurs qui animent ce même système. Enfin, ceci appelle au défi d'interpréter de nombreux faits et gestes concrets accomplis par ces acteurs, qui peuvent témoigner des modifications de l'exercice de la souveraineté étatique. On ne saurait se dérober à ces défis, car la lutte contre les changements climatiques, mais aussi contre tout problème environnemental global, nécessite une aide vigoureuse et réfléchie de l'État. Or, l'État ne peut se penser, se définir, ni même exister sans exercer sa souveraineté.

D'entrée de jeu, il est incontournable, dans notre premier chapitre, de marquer trois temps forts du concept de souveraineté, qui évolue en raison de ses modalités d'exercice qui se transforment. D'abord, pour des impératifs d'interdépendance suscités par des problèmes globaux, on verra que l'exercice d'une souveraineté politique absolue, compétence ultime et incontestable de l'État, n'est plus possible. Le concept devra dès lors se doter d'un caractère relatif. La souveraineté deviendra ainsi un concept légal et relatif mieux adapté pour décrire un monde dans lequel les États mènent une lutte commune contre des problèmes transcendant les frontières. Cette conception demeure toutefois insuffisante dans la mesure où elle occulte des acteurs non étatiques qui commencent graduellement à coloniser un système international marqué par la multiplicité des acteurs et des lieux d'action. Nous concluons donc ce premier chapitre en mettant en relief une définition opérationnelle de la souveraineté.

Notre second chapitre, abordant notre méthodologie et notre stratégie de recherche à l'aide du cadre d'analyse précédemment défini, exposera le problème auquel nous nous intéressons : la confrontation du concept de souveraineté à la réalité d'un système d'États interdépendants investi par des acteurs non étatiques, et justifiera sa pertinence. Puis, nous motiverons d'une part le choix des cas, certaines Conférences des Parties (CdP) et Réunion des Parties (RdP) de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto auxquelles a participé le Canada, et d'autre part, préciserons le cadre opératoire avec lequel nous procéderons à l'analyse. Enfin, notre principal outil de travail, un assemblage d'hypothèses et de sous-hypothèses relatives à la souveraineté, sera présenté.

Le troisième chapitre amorcera l'étude de la participation des ONG dans les négociations internationales et les causes l'ayant suscité. Cette participation de plus en plus courante à l'échelon international implique ensuite de réfléchir à la nouvelle forme de démocratie revendiquée par les ONG, qui s'effectue à un échelon plus large que le national et en intégrant d'autres acteurs que les États. Il sera aussi essentiel de se questionner sur la réponse de l'État, qui ne demeure pas impassible face à ces transformations et développe des moyens inusités de conserver une place prépondérante dans le système mondial. Enfin, la seconde partie de ce chapitre entendra pour sa part relever les sources de la participation des acteurs

non étatiques aux négociations internationales et détailler en quoi consistent exactement les ONG ainsi que les actions qu'elles entreprennent pour faire valoir leur point de vue sur la scène internationale.

L'étude de la CCNUCC et de son Protocole de Kyoto nécessite une connaissance approfondie de la genèse de ces ententes, de leur structure et de leurs mécanismes, ce qui constitue le premier objectif de notre quatrième chapitre. Par ailleurs, la position du Canada, prêt à se lier à ces accords, mérite d'être précisée, à la fois en regard des enjeux soulevés par les changements climatiques et de la présence d'acteurs non étatiques. Nous pourrions y observer dans un premier temps la manière dont le Canada a négocié ces accords. Enfin, nous examinerons la position du Canada quant à la participation des ONG et du public et la façon dont il met cette participation en œuvre.

Nous continuerons, dans notre cinquième chapitre, avec l'illustration concrète de la position des ONG face aux changements climatiques. Les acteurs non étatiques ont manifesté leurs positions par des moyens variés, et ont tenté d'influencer à d'innombrables reprises le développement de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Nous observerons d'abord les moyens par lesquels les ONG ont exposé leurs positions au Canada et aux États en général, soit leur stratégie. Puis, nous verrons ensuite quel était le contenu de leurs revendications, soit leur opinion quant aux différents enjeux mis de l'avant au cours de négociations.

Enfin, notre sixième chapitre révélera les communautés de positions du Canada d'une part et des ONG et de l'ONU d'autre part, sur les enjeux suscités par les négociations sur les changements climatiques et sur la participation des ONG. Suite à cela, nous serons en mesure de véritablement cerner quelles sont les nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté, en lien avec la décomposition de ce concept.

CHAPITRE I

LA SOUVERAINETÉ DANS UN SYSTÈME INTERNATIONAL ÉVOLUTIF

Ce chapitre présente et analyse le concept de souveraineté sous trois angles principaux, révélateurs de l'évolution qu'il a subi au cours des dernières décennies. Il met en relief la manière dont les États ont exercé leur souveraineté dans des contextes précis, ce qui a influé sur la conceptualisation de la souveraineté. Nous nous pencherons d'abord, sur la conception de souveraineté politique absolue, qui a primé jusqu'au XIX^e siècle, et qui faisait de l'État l'autorité suprême sur son territoire. Puis, nous examinerons la souveraineté légale relative, qui s'est peu à peu imposée dans le contexte des problèmes globaux tels que les changements climatiques. Enfin, notre attention se portera sur le concept de souveraineté dans le contexte actuel de gouvernance, où non seulement plusieurs problèmes transcendent les frontières, mais où une multiplicité d'acteurs font leur apparition. Essentiellement, notre démarche fait en sorte de souligner les insuffisances ou limites du concept de souveraineté par rapport à la réalité observable, dynamique et réelle et d'appuyer le fait qu'il est aujourd'hui nécessaire de le réinterpréter. C'est en réaction à cela, que nous présenterons ici la conception opérationnelle de la souveraineté telle que développée par Karen T. Litfin (1997).

1.1 La souveraineté politique absolue

1.1.1 Les éléments de la souveraineté politique absolue

Avant le XIX^e siècle, la souveraineté est en général perçue comme politique et absolue (Wildhaber, 1983). Selon sa définition classique, elle est « le pouvoir suprême d'un État sur son territoire et ses habitants à l'intérieur et l'indépendance de toute autorité étrangère à

l'extérieur »¹. S'inspirant de la paix de Westphalie de 1648, qui sépare l'Europe en de multiples entités souveraines égales les unes aux autres, elle se conçoit comme un morceau qui ne se divise pas: elle se perd ou se gagne (Fowler et Bunck, 1995). En effet, puisqu'elle est le pouvoir ultime auquel on recourt en cas d'urgence, elle ne peut reposer qu'en un seul endroit et est indivisible, les limitations et le partage de celle-ci étant contraires à la logique et politiquement infaisables (Morgenthau, 1973). Bien que non divisible au plan de son application politique, elle comporte toutefois trois éléments de base, au plan de sa conception: l'intégrité territoriale, l'autonomie interne et l'indépendance externe (ou politique) (Van Der Vyver, 1992).

L'intégrité territoriale se comprend comme l'autorité complète et exclusive de l'État, laquelle permet d'agir sur toute personne ou chose qui se trouve *sur, en dessous* ou *au-dessus* de son territoire (Van Der Vyver, 1992) sans subir l'ingérence des autres États. Elle permet à l'État de déterminer librement son système politique, social, économique et culturel et prescrit de respecter le principe de non-ingérence, soit l'obligation pour les États de ne pas intervenir directement ou indirectement dans les affaires intérieures ou extérieures des autres États (Arbour, 2002). Cette dimension territoriale du paradigme traditionnel de la souveraineté marque ainsi la frontière entre les affaires internes et les affaires externes de l'État.

L'autonomie interne signifie d'une part la suprématie de l'État sur toute autre autorité, c'est-à-dire le droit ou la compétence exclusive de définir les institutions utiles pour effectuer ses opérations, pour promulguer ses lois et pour assurer leur respect (Van Der Vyver, 1992). Cette souveraineté interne constitue le pouvoir de l'État de déterminer librement et de façon autonome ses tâches, de s'organiser et d'exercer dans son territoire le monopole de la coercition physique légitime (Wildhaber, 1983).

D'autre part, la souveraineté signifie au plan externe le pouvoir d'un État d'être indépendant des autres (Wildhaber, 1983). Elle désigne donc son droit de déterminer ses relations avec les

¹ Korowicz, 1945, cité par Arbour, 2002, p. 260.

autres États ou entités sans restriction imposée de leur part. Elle indique aussi son pouvoir de décider quelles seront ses structures étatiques, ses tâches et les moyens de les réaliser indépendamment de n'importe quel État ou organisation. Ainsi, dès 1928, le juge Max Huber établissait que la souveraineté « dans les relations entre États, signifie l'indépendance. L'indépendance, relativement à une partie du globe, est le droit d'y exercer à l'exclusion de tout autre État, les fonctions étatiques » (Île de Palmas (États-Unis c. Pays-Bas), 1928).

1.1.2 Les limites du concept de souveraineté politique absolue

Dans le contexte de la mondialisation ou des problèmes environnementaux globaux, il ne fait pas de doute que les trois composantes de la souveraineté politique absolue ne peuvent demeurer intactes. D'abord, l'interdépendance écologique ne permet plus l'imperméabilité du territoire. Bien que la souveraineté territoriale demeure encore la base empirique dominante du système international (Wildhaber, 1983; Hurd, 1999; Krasner, 2001), la frontière entre les affaires internes et les affaires externes de l'État devient ambiguë. Certains phénomènes, comme les changements climatiques, transcendent les frontières étatiques et « déspatialisent » la notion de souveraineté en mêlant précisément ce qui est interne et ce qui est externe (Lucas, 1999). L'ordre légal des États souverains, qui est ancré dans des territoires définis, contraste dès lors beaucoup avec la transterritorialité de l'économie ou la pollution de l'environnement (Wildhaber, 1983, Rosenau, 1990). Par exemple, le principe 21 de la Déclaration de Stockholm précise que les États sont certes libres de mener diverses activités sur leur territoire, mais que celles-ci ne doivent pas affecter l'environnement d'autrui ou celui qui est sans propriétaire:

Conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale (ONU, 1972).

Si la souveraineté signifie l'autorité et le contrôle des États sur leur territoire, ces territoires font néanmoins partie d'un écosystème global (Wapner, 1998) qui appellent la conclusion de divers traités comme la CCNUCC et le Protocole de Kyoto pour le protéger. L'obligation de ne pas interférer sur le territoire d'un autre passe donc en partie par la conclusion de traités dont les règles sont déterminées par plusieurs États. Outre le fait qu'il y consent et participe à leur élaboration, les règles qui régissent les activités menées sur son territoire ne relèvent donc plus de la seule décision de l'État. Ceci constitue certainement une première brèche, comme le rappelle Kiss (1998, p. 4), dans le territoire de l'État:

[l']application des traités relatifs à l'environnement constitue ainsi une intervention nullement négligeable dans la compétence territoriale des États: obligation d'y interdire certaines activités comme le déversement de polluants dans l'air, ou de prendre des mesures prescrites, par exemple pour protéger certaines espèces menacées d'extinction.

Chemilier-Gendreau voit même pour sa part, dans cette déterritorialisation liée aux problèmes globaux, une véritable altération de la souveraineté étatique. Plusieurs compétences générales des États seraient à présent gérées à l'échelon international :

Cela correspond, soit à un transfert accepté de compétences, subi et non voulu par l'État, du fait que des acteurs sociaux transnationaux ont atteint une telle capacité qu'ils sont en mesure d'imposer leurs décisions aux États ou d'agir dans une parfaite indifférence aux appareils étatiques alors réduits à l'impuissance. Ceux-ci, dont le pouvoir est d'application territoriale, ne peuvent plus que se résigner à voir se produire sur leur territoire des phénomènes dont le contrôle leur échappe (2001, p. 163).

Les problèmes globaux atteignent par ailleurs aussi l'aspect de l'autonomie interne de la souveraineté puisque lorsqu'un État se lie par un accord international, son autonomie doit en partie servir à effectuer les tâches nécessaires à la mise en œuvre de ses engagements. Il pourrait lui être essentiel, par exemple, de développer et de faire respecter une loi particulière. Dans le cas de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, les mesures requises pour lutter contre l'effet de serre sont d'ailleurs principalement laissées au niveau national: les États sont responsables d'atteindre l'objectif, mais les façons d'y parvenir ne sont pas

prescrites internationalement (Melkas, 2002). Une nation qui obéit aux obligations du traité doit ainsi promulguer dans la législation domestique l'application d'actions effectives (Moomaw, 1997). Ultimement, la réglementation internationale requiert donc de se tourner vers la réglementation nationale pour atteindre cette effectivité (Van der Lugt, 2002).

Enfin, l'indépendance externe, qui fait de l'État une « entité libre et indépendante » (James, 1986) des autres, ne peut plus se concevoir face à des problèmes trans territoriaux. Aujourd'hui, n'importe quelle unité qui compose le système mondial affecte les événements qui se déroulent dans chacune des autres parties ou des unités composant le système (James, 1986). Les États sont donc liés par des problèmes globaux qu'ils ne peuvent affronter seuls. Particulièrement en environnement, la souveraineté absolue et la liberté de décider seul de l'État-nation revêt un caractère anachronique vu le besoin de coopération entre les États. Selon Simonovic (2001-2002), l'interdépendance globale dans la sécurité, le commerce, la finance, le crime, la santé et l'environnement limite la possibilité que la souveraineté soit une solution viable aux conflits qui émergent, du moins si on la conçoit d'une manière absolue. Certains y voient même une véritable menace:

Comme les écosystèmes et les processus environnementaux ne respectent pas les frontières territoriales, la souveraineté devient une institution clé dans la destruction environnementale à large échelle. Elle crée une échelle pour la prise de décision, le jugement et l'autorité qui ne coïncide pas avec les réalités écologiques fondamentales et qui contrecarre la gestion responsable¹ (Conca, 1994, p. 702).

C'est pourquoi dans le contexte de problèmes qui transcendent les frontières, la souveraineté ne peut plus s'appréhender à l'aide du concept de souveraineté politique absolue, qui ne permet pas de penser les formes de la souveraineté que supposent les enjeux d'aujourd'hui et de décrire et expliquer la réalité. Cette conception strictement politique mène donc vers une impasse et demande à être réexaminée.

¹ Because ecosystems and environmental processes do not respect states borders, sovereignty itself becomes a key institutions of global-scale environmental destruction. It creates a scale for decision-making, adjudication, and authority that does not coincide with fundamental ecological realities, and thus, frustrates ecologically responsible management.

1.2 La souveraineté légale relative

1.2.1 Les organisations internationales

C'est à partir du corpus théorique tiré du droit international que s'est forgée au XIX^e siècle une conception alternative de la souveraineté, concept désigné sous l'expression de « souveraineté légale relative ». Davantage capable de décrire l'exercice de la souveraineté à l'ère des menaces globales, le concept de souveraineté légale relative permet de mieux rendre compte de la complexité du système international et de mieux décrire un système mondial changeant. En plus des États, on compte dès lors des organisations internationales. Pour Éthier (2003, p. 85), celles-ci sont des « organisation[s] dont les membres sont les représentants des gouvernements centraux des États », ce qui souligne d'emblée l'ambiguïté du terme d'organisation *internationale*, qui souvent désigne l'organisation *intergouvernementale* (Arbour, 2002). Alors que ce terme semble échapper à toute tentative de définition (Arbour, 2002), on pourrait néanmoins le rapprocher d'un

groupement d'États établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs possédant une personnalité distincte de celle de chacun des États qui le composent et ayant la qualité de sujet de droit international avec compétence pour conclure des traités ¹.

Pour Le Prestre, il s'agit d'« associations formelles d'États qui visent des objectifs communs. Elles supposent un accord permanent (un traité ou une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies), des structures décisionnelles régulières, un budget, une administration et un siège social » (2005, p. 64).

En somme, il s'agirait d'un rassemblement d'États sujets de droit international, fondé sur une constitution et poursuivant des buts communs. Les fonctions des organisations intergouvernementales sont extrêmement larges et diverses comme en témoigne le

¹ Annuaire de la Commission du droit international, 1956, cité par Arbour, 2002.

tableau 1.1, dans lequel nous les avons regroupées en deux thèmes, soit la conciliation des intérêts et la régulation des relations interétatiques.

Tableau 1.1

Les fonctions des organisations intergouvernementales (Adapté de Le Prestre, 2005)

Fonctions des organisations gouvernementales	
Conciliation des intérêts	Régulation des relations entre les États
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Fournissent un forum d'expression pour débattre des problèmes ◦ Assument un rôle de coordination des données scientifiques sur un problème et forment un consensus sur celles-ci ◦ Rapprochent les intérêts des États en se présentant comme un forum de discussion, fournissant un cadre, et déterminant le rythme des négociations ◦ Constituent des lieux par le biais desquels les États peuvent placer des questions à l'ordre du jour 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Contribuent au développement et à la diffusion du droit international ◦ Assurent une fonction normative ◦ Tentent de donner un accès équitable aux connaissances ◦ Mettent en œuvre les accords, effectuent une surveillance et fournissent une assistance technique, financière ou de coordination

En ce qui nous concerne, l'organisation intergouvernementale qui nous intéresse est l'ONU, au sein de laquelle ont pris naissance la CCNUCC et son Protocole de Kyoto. L'ONU a été créée en 1945, suite à la rencontre des représentants de 50 pays, qui en ont élaboré la Charte « En conséquence, nos gouvernements respectifs (...) ont adopté la présente Charte des Nations unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations unies » (ONU, 1945, préambule). En environnement, l'Assemblée générale est la plus haute instance des Nations unies, et c'est de celle-ci que dépend le Programme des Nations unies pour l'environnement, créé en 1972 à la Conférence Nations unies sur l'environnement humain (Conférence de Stockholm).

1.2.2 La subordination au droit

Avant la Conférence de Stockholm, l'approche favorisée en droit international faisait en sorte que les normes de préservation de l'environnement étaient définies au niveau national et que dans tous les cas, elles devaient refléter les conditions et les systèmes de valeurs qui prévalaient dans chaque pays. De plus, chacun de ces pays avait le droit de formuler, en accord avec sa situation particulière et sa souveraineté, ses propres politiques nationales sur l'environnement humain¹. C'est en 1938, dans l'affaire de *La Fonderie du trail* qu'est reconnue pour la première fois l'obligation internationale de non pollution de l'air, la souveraineté de l'État demeurant limitée par le respect de la souveraineté des autres États (Arbour, 2002). Ce principe sera repris par la suite dans de multiples accords, notamment par la Déclaration de Stockholm (1972), la Déclaration de Rio (1992) et la CCNUCC (1992). Ceci laisse croire que le pouvoir souverain des États sur les territoires sous leur contrôle n'est plus absolu, et que les « limitations » liées à la souveraineté des États incluent une catégorie de demandes internationales qui reflètent des considérations globales, dans l'intérêt des générations présentes et futures visant la préservation ou la restauration d'un environnement propre et sain (Van Der Vyver, 1992). La souveraineté évoluant parallèlement au système international et aux circonstances (Fowler et Bunck, 1995; Fried, 1998), il semblerait qu'elle

¹ Résolution 2849 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, cité par Melkas, 2002.

se soit adaptée à l'émergence de certains droits relatifs à la conservation de la nature et à un environnement propre et sain, au partage de l'héritage commun au genre humain (Van Der Vyver, 1992) et aux préoccupations de conservation de l'environnement (Sands, 1995; Litfin, 1997). Les États reconnaissent de plus en plus l'intérêt vital de combattre collectivement, au niveau international, plusieurs problèmes perçus au niveau national.

En environnement, la question de la souveraineté se pose notamment lorsque les États utilisent des politiques qui peuvent avoir des effets négatifs sur leurs voisins (pollution des cours d'eau, irrigation, pollution de l'air) ou sur l'écosystème mondial (changements climatiques), ou qui violent des normes internationales (Le Prestre, 2005). Van Der Vyver (1992) détermine trois catégories qui servent à classer les situations auxquelles s'appliquent les règles de droit international reliées à l'environnement:

- (i) les lieux qui n'appartiennent à aucune juridiction, qui sont un héritage commun à tous et doivent être respectés au plan environnemental (incluant la pollution de l'atmosphère);
- (ii) les règles de droit international qui concernent les questions environnementales relatives aux relations interétatiques, c'est-à-dire lorsqu'un État a un effet sur l'environnement d'un autre État (par exemple, un fleuve qui passe dans deux États);
- (iii) les actes effectués dans les frontières d'un État, qui lèsent l'écosystème de cet État, sans avoir d'effet direct ou immédiat sur aucun autre État dans l'immédiat mais potentiellement à long terme.

Pour toutes ces situations, il semble qu'il ne soit plus possible de clamer une totale indépendance politique et qu'il est nécessaire de coopérer par le biais du droit international:

[I]a souveraineté de l'État, même imparfaite, prenait tout son sens dans un système où les États étaient considérés comme indépendants les uns des autres, où aucune loi n'était supérieure. Cette conception westphalienne de l'État est aujourd'hui remise en cause.²

² Badie, 1999, cité par Le Galès, 2003.

Selon Arbour (2002, p. 260), il ne fait d'ailleurs plus de doute que le concept de souveraineté ne peut être que relatif: « [...] la notion de souveraineté demeure essentiellement relative et l'idée d'omnipotence et d'absolutisme qu'elle tend à accréditer ne résiste pas à un examen sérieux de la réalité [...] ». La souveraineté doit donc se moduler aux exigences de l'interdépendance et ne peut plus signifier la liberté et une discrétion illimitée du droit international ou national (Wildhaber, 1983), ce qui a pour effet de largement opposer les concepts de souveraineté politique absolue et de souveraineté légale relative (voir tableau 1.2).

Tableau 1.2

Les conceptions classiques de la souveraineté

Dimension de la souveraineté	Souveraineté politique absolue	Souveraineté légale relative
Pouvoir décisionnel du gouvernement	Là où un gouvernement a seul le droit de décider	Là où un gouvernement a l'autonomie d'exercer son propre jugement, incluant le fait d'accepter des restrictions à sa liberté d'action au niveau national
Relation au droit international	Refus de subordination au droit international	Subordination au droit international
Compétence relative aux lois	Pouvoir de violer la loi et de modifier l'ordre légal établi	Pouvoir de produire les lois
Nature	Pouvoir auquel l'obéissance est effective et ultime	Pouvoir final et déterminant selon l'ordre légal existant
Degré	Contient les règles qui dominant dans l'éventualité d'un état d'urgence	Plus haut pouvoir législatif: l'ordre constitué d'un État
Divisibilité	Une seule entité souveraine est possible: la souveraineté n'est pas divisible, ne se partage pas, ne se délègue pas	Possibilité d'accepter librement des restrictions à la liberté de l'État

Cette subordination au droit international n'est toutefois pas sans engendrer un véritable paradoxe:

En tant que souverain, l'État jouit d'une autorité suprême qui n'est soumise à aucun autre État ou aucun autre organe supérieur sauf au droit international lui-même, d'où le rapport apparemment contradictoire qu'entretient un pouvoir théoriquement absolu et illimité avec l'idée d'une subordination quelconque (Arbour, 2002, p. 260).

L'État serait désormais sujet du droit international en tant qu'« entité territoriale éligible à participer aux relations internationales » (James, 1986) bien qu'il contribue à sa construction. Subordonné au droit international, il deviendrait un État souverain dit « normal » (Wildhaber, 1983), avec des frontières et une population stables, se gouvernant de façon autonome, non sujet au contrôle d'autres États ou organisations, mais tout de même sujet du droit international.

Devenir un tel sujet a bien sûr fait en sorte de transformer l'exercice de la souveraineté de l'État, puis, sa conception. Si les problèmes globaux constituent certainement la genèse de l'interdépendance des États, c'est surtout le droit international, qui vise à les solutionner, qui est à l'origine des transformations dans l'exercice de la souveraineté puis de l'évolution de sa conceptualisation. En se voyant confrontés à la nécessité de coopérer ensemble et à la poursuite d'un intérêt commun (et donc à l'impossibilité d'être souverain au sens politique et absolu) les États ont trouvé dans le droit international un compromis, qui lui, a influé sur le concept de souveraineté, principalement en permettant la division du pouvoir. Si la conception politique absolue de la souveraineté laissait entendre que nulle partie de la souveraineté ne pourrait être transférée aux organisations internationales (Fowler et Bunck, 1995; Morgenthau, 1973), la souveraineté légale a traduit le fait que les États puissent « transférer » à des organisations internationales certaines questions difficilement résolubles pour un État seul. Devenant une véritable clé dans la solution de certains problèmes globaux, la coopération institutionnelle s'est ainsi installée par le biais du droit et parvient à gérer certains cas où les questions domestiques et non domestiques se confondent.

1.2.3 Le privilège d'entrer dans des accords: le consentement comme chaînon nécessaire entre le droit international et la souveraineté

Si certains États n'acceptent pas toujours facilement ce lien étroit avec le droit international et que certains de ceux-ci sont réfractaires à l'idée de transférer leurs prérogatives à l'international (Simonovic, 2001-2002), la plupart des États veulent néanmoins jouer le jeu et ne considèrent nullement que cela porte atteinte à leur souveraineté. En fait, la plupart des États croient qu'il y a là beaucoup à gagner. La participation à des accords internationaux ne serait pas le compromis de la souveraineté, mais bien une nouvelle modalité d'exercice de la souveraineté qui se déploie plus largement à l'échelon international.

1.2.3.1 Le consentement

Le consentement fait en sorte que la souveraineté se définit par l'autonomie d'un gouvernement d'exercer son propre jugement, tout en incluant le fait d'accepter des restrictions à sa liberté d'action (Fried, 1998) comme en témoigne notamment la constitution dont se dotent les États. La conciliation de la souveraineté et du droit international pourrait donc s'effectuer essentiellement par ce mécanisme de consentement:

Le droit international, est-il encore besoin de le souligner, ne fonde pas la souveraineté de l'État; au contraire, c'est la souveraineté de l'État, posée d'abord comme un fait et admise ensuite comme un axiome fondamental, qui fonde tout le système du droit international, lequel procède de la volonté souveraine des États (Arbour, 2002, p. 261).

En un mot, le droit international émerge des États eux-mêmes et leur permet de consentir à un traité en particulier, par consentement spécifique ou à un système de gouvernance, par consentement général (Bodansky, 1999). L'État, en tant qu'entité souveraine, a engendré le système du droit international pour se donner des moyens de résoudre des problèmes globaux.

Parce qu'elle subordonne l'État au droit, la souveraineté légale relative repose sur un consentement de bon gré de leur part. Celui-ci ne suppose toutefois pas que les États s'imposent des autolimitations afin de satisfaire certaines exigences au niveau international, mais plutôt une limitation d'un niveau de souveraineté national, par un exercice de la souveraineté à un autre niveau, dans les organisations internationales, selon des modalités coopératives. Il s'opère dès lors une partie de l'exercice de la souveraineté de l'État du niveau national vers le niveau international, dans les instances décisionnelles des organes internationaux auxquels il participe et desquels il continue d'être partie prenante. L'État se délègue ainsi lui-même des responsabilités, qui sont assumées collectivement par la coopération avec d'autres États. Le droit d'entrer dans un traité et de participer à des organisations internationales pourrait donc être considéré comme un véritable attribut de la souveraineté étatique (Melkas, 2002; Wildhaber, 1983; Koskenniemi, 1989).

Dans le contexte actuel, le droit international, qui répond à certains impératifs communs tels que la recherche de solutions internationales pour des problèmes globaux comme le sont les changements climatiques, inciterait les États à transférer au niveau international une partie des différents pouvoirs liés à sa souveraineté dans des domaines précis. Les organisations gouvernementales internationales pourraient ainsi fournir un cadre multilatéral accessible et relativement stable pour le dialogue coopératif, la prise de décision et sa mise en œuvre et la coordination de l'action commune (Lucas, 1999).

De là, il est possible de conclure que le consentement est certainement une condition de base pour la coopération, mais que les ententes internationales auxquelles consent l'État, qui le limitent au niveau national, ne violent pas la souveraineté mais lui donnent au contraire une opportunité de la déployer à un autre niveau. La subordination au droit et la réduction de l'autonomie ne seraient pas des pertes de souveraineté ni même une simple délégation de pouvoir à une entité extérieure, mais davantage un déplacement de souveraineté du niveau national au niveau international selon de nouvelles modalités coopératives.

1.2.3.2 La satisfaction des intérêts

En vertu du consentement, il est juste de dire que les « abandons » de souveraineté qui pourraient être perçus à l'échelon national sont compensés par des gains au niveau international. La souveraineté, de cette manière, deviendrait même pour certains « un ticket d'admission générale dans l'arène internationale (a ticket of general admission to the international arena (Fowler et Bunck, 1995, p. 12) ». Loin d'être en recul, l'État trouverait ainsi par le biais du droit international, une façon de faire valoir ses intérêts au niveau international. On affirmait d'ailleurs dès le premier quart du XX^e siècle, que

La participation d'un État dans la coopération internationale [était] dictée par ses propres intérêts. Dès qu'un arrangement international intervient dans la sphère des activités d'une nation, en accord avec la conviction nationale, cet arrangement devient partie des activités effectuées par l'État à l'intérieur des limites externes de sa souveraineté [...] l'acceptation et la législation d'un tel arrangement par le législateur, et la soumission à la nouvelle limitation externe est accomplie en vertu de l'exercice de la volonté souveraine de l'État ¹ (Bisschop, 1921-1922, p. 125).

De cette façon, les États ne délèguent pas réellement de pouvoir d'autorité aux organisations internationales, celles-ci servant plutôt d'instrument pour atteindre des buts communs:

Les États ont négocié et adopté des règles internationales qu'ils croient être dans leur propre intérêt, au lieu de reconnaître l'autorité de faire des lois aux institutions internationales. Ils réalisent qu'ils ne peuvent résoudre certains problèmes environnementaux globaux ou transnationaux par l'action individuelle, alors ils consentent à l'action collective d'un échange de promesses réciproque² (Bodansky, 1999, p.596).

¹ As to its external relations, it is incorrect to speak on international action as contradictory to the sovereignty of a State. Participation of a State in international co-operation is dictated by its own interest. As soon as in national conviction a particular international arrangement is considered to come within the sphere of the nation's activities, that international arrangement becomes part of the activities displayed by the State within the external limits of its sovereignty. [...] the acceptance and legalizing of such arrangement by the legislator, and the submission to new – external – limitations is accomplished by virtue of the exercise of its sovereign will by the State.

² States have negotiated and adopted international rules that they believe are in their self-interest, rather than recognize the rulemaking authority of international institutions. They realize that they cannot solve some

Plus explicitement encore, la souveraineté des États se déploie dans la détermination du contenu des accords:

La souveraineté ou l'indépendance s'exprime de deux manières: premièrement, en tant que droit d'un État de déterminer ce qui doit être dans le futur le contenu du droit international par lequel il sera lié, et deuxièmement, en tant que droit de déterminer ce que sera le contenu du droit international dans un cas donné³.

Les ententes internationales, en ce sens, sont le miroir des intérêts et des buts des États:

Les règles de droit acceptées par les États, par conséquent, émanent de leur libre volonté, exprimée dans les conventions, ou d'un usage généralement accepté, exprimant des principes de loi, et mises en place pour réguler les relations entre ces communautés coexistantes ou pour atteindre des buts communs⁴ (Affaire du Lotus (France c. Turquie), 1927).

Si les États sont prêts à « transférer » certaines de leurs prérogatives au niveau international pour satisfaire des buts communs, on constate qu'ils ne le font pas sans défendre fermement leurs intérêts et préserver leur pouvoir. Selon Krasner (2001), l'interdépendance et la coopération renforcée rendraient même l'État plus « capable » qu'auparavant, celui-ci étant apte à protéger vigoureusement nombre de ses acquis. La souveraineté légale internationale, par le biais de la conclusion d'accords internationaux, permet ainsi aux États de consolider leurs ressources externes, ce qui peut augmenter leur habileté à demeurer au pouvoir ainsi qu'à promouvoir la sécurité, l'économie et les intérêts *idéationaux* (ideational) (Krasner, 1999).

transnational or global environmental problems through individual action, so they agree to collective action by means of reciprocal exchange of promises [...].

³ Sovereignty or independence finds expression in two ways: first, as the right of a state to determine what shall be for the future the content of international law by which it will be bound, and secondly, as the right to determine what is the content of international law in a given case (Lauterpacht, 1933, cité par Anand, 1987, p. 80).

⁴ The rules of law abiding upon states, therefore, emanate from their own free will as expressed in conventions or by usage generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view of the achievement of common aims.

1.3 La gouvernance

La souveraineté légale relative permet de mieux expliquer les défis qu'impliquent les problèmes globaux, ce qui est impossible pour la souveraineté politique absolue. Pourtant, cette souveraineté légale relative est confrontée à de nouveaux éléments dont elle n'est pas en mesure de tenir totalement compte: l'irruption d'acteurs non étatiques sur la scène internationale. La souveraineté légale relative, en effet, demeure une conception basée sur les seuls acteurs étatiques et ne concorde plus avec la réalité actuelle d'un monde multi acteurs. Ultimement, ceci fait émerger le terme très polysémique de gouvernance. La gouvernance, qui ne signifie pas systématiquement que l'État perd sa place centrale au sein du système international, campe l'État dans un environnement dans lequel d'autres forces – notamment économiques et culturelles – se déploient. Il n'en demeure pas moins que de nombreux sens ressortent de son étude contemporaine.

1.3.1 La polysémie d'un terme

Puisque le terme de gouvernance est employé dès le Moyen Âge, il n'est pas surprenant qu'au fil des siècles, il ait été l'objet de nombreuses interprétations. Selon Baron,

La gouvernance correspond à des modes de coordination associant aux acteurs publics (États, collectivités locales, etc.) des acteurs privés, qu'ils appartiennent au monde de l'entreprise (entreprises nationales ou transnationales) et/ou à la société civile comprise au sens large (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, etc.), pour faire face à un problèmes complexe caractérisé par une multiplicité d'acteurs et d'échelles d'intervention [...] » (Baron, 2003, p. 337-338).

Ceci met l'accent d'une part sur la définition des catégories d'acteurs et d'autre part sur la complexité des liens qui les unissent. À cela, Gaudin ajoute que toutes les analyses dispersées de la gouvernance révèlent la tentative d'explorer une seule chose: « la relativisation de la puissance publique à différents niveaux, local, national et international » (Gaudin, 2002, p. 37) qui résulteraient notamment d'un « élargissement des procédures de concertation pour

débloquer les conflits d'aménagement et d'environnement » (Gaudin, 2002, p. 37). Pour lui, la gouvernance concerne donc essentiellement la place des acteurs.

Si la gouvernance peut être associée à la *corporate governance*, ou au développement économique et à bien d'autres mouvances, nous l'aborderons dans le cadre de ce travail dans le contexte des institutions internationales et des régimes internationaux, où elle s'applique à la manière de contrôler des problèmes qui ne peuvent l'être par le niveau national ou par l'État seul (Hirst, 2000). Le gouvernement canadien et les ONG environnementales transnationales comme Greenpeace, qui cherchent tous, différemment, une façon de lutter contre les changements climatiques, sont des exemples tout à fait typiques de cas imbriqués dans la gouvernance, d'où notre projet d'étudier leur dynamique.

1.3.1.1 Le gouvernement dans la gouvernance

Le gouvernement des États, entité accoutumée à prendre des décisions s'il en est une, a été de ceux qui ont largement été étudiés dans le cadre de la gouvernance. Le mot gouvernance, qui trouve son origine dans la langue française au XIII^e siècle, évoque d'ailleurs l'idée de pilotage d'un processus ou d'une chose (Canet, 2004) et peut même signifier l'étude des gouvernements et des phénomènes qui leur sont liés.

Pour goûter toute la richesse de cette interprétation stato-centrée du terme, il convient de revenir à la notion voisine de *gouvernementalité*, annonciatrice de la gouvernance, largement étudiée par Foucault (2004) dans les années 1970 au Collège de France. Pour lui, celle-ci s'entendrait comme:

l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique [...] de pouvoir qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité.

[...] la tendance, la ligne de force qui [...] n'a pas cessé de conduire [...] vers la prééminence de ce type de pouvoir qu'on peut appeler le « gouvernement » sur tous les autres: souveraineté, discipline, et qui a amené, d'une part, le développement de toute une série d'appareils spécifiques de gouvernement [et, d'autre part], le développement de toute une série de savoirs.

Enfin, [...] le résultat du processus par lequel l'État de justice du Moyen Âge, devenu aux XV^{ième} siècle et XVI^{ième} siècle État administratif, s'est trouvé petit à petit « gouvernementalisé » (Foucault, 2004a, p. 112).

Pour Foucault, la gouvernementalité se présente comme une action délibérée, comportant un but et semblerait parfois même s'obtenir par la force. Elle implique le gouvernement, qui a mainmise sur la population, et se déroule à la fois dans la sphère politique et économique. Profondément « instrumentalisée » par divers mécanismes disciplinaires, il n'est pas étonnant que Foucault la conçoive comme la manière dont on oriente la conduite des hommes.

Si le « gouvernement » se penche surtout sur les États, la « gouvernance » proposerait toutefois aujourd'hui une intégration de toutes les institutions et relations du processus de gouvernement (Pierre et Peters, 2000). Selon cette conception s'inscrivant dans l'approche néo-réaliste des relations internationales, l'État est loin de perdre son statut d'acteur clé et continue de commander divers mouvements comme la décentralisation ou le développement d'institutions internationales, pour ne nommer que ceux-ci. L'État serait en ce sens, et ce malgré l'avènement d'acteurs non étatiques, le meilleur intervenant disponible pour souder ensemble les formes sub-nationale, nationale et supra-nationale de démocratie, puisqu'il est : 1. le meilleur distributeur de pouvoir vu sa capacité à maintenir l'ordre social et à favoriser le consensus social, 2. la principale institution de démocratie légitime que les citoyens sont prêts à accepter et 3. reconnu par les autres États et peut appuyer la légitimité de la majorité supra-nationale (Hirst, 2000). Les ONG, bien qu'elles « soient un supplément valable aux États dans la confrontation des agences internationales et un contrepoids tout aussi valable aux États, (...) ne peuvent parler de manière autoritaire au nom d'un territoire donné, même si elles ont plusieurs membres ¹ » (Hirst, 2000, p. 31).

¹ Although NGOs are a valuable supplement to states in confronting international agencies and a valuable counterweight to states, they cannot speak authoritatively for a given territory, even they have many members.

Ces conceptions plutôt stato-centrées de la gouvernance, qui dévoilent l'importance que peuvent conserver le gouvernement et l'État dans ce phénomène, et ce malgré l'apparition d'autres acteurs dans le système international, sont néanmoins en rupture avec beaucoup d'auteurs, tel que le démontre la section suivante.

1.3.1.2 Les autres acteurs en relation

Rosenau et Czempiel (1992) écrivent que la gouvernance est un phénomène qui prend forme sans recourir nécessairement à l'État et aux gouvernements. Ce phénomène, plus global que le gouvernement, inclurait les institutions gouvernementales, mais aussi, les mécanismes non gouvernementaux informels, par lesquels les personnes et les organisations vont de l'avant et satisfont leurs besoins et leurs désirs. Dans la gouvernance globale, l'autorité serait ainsi réorientée dans diverses directions et ne résiderait plus seulement dans l'État territorial westphalien (Rosenau, 1990, 1992, 1995).

Un des traits les plus marquants et connus de la gouvernance demeure d'ailleurs la multiplicité des acteurs qu'elle implique. Dans le domaine de l'environnement par exemple, la gouvernance peut regrouper à la fois des ONG, des entreprises, des États, des citoyens, des politiciens, etc. « les uns et les autres étant d'ailleurs traversés de courants multiples et ne constituant pas des entités homogènes » (Smouts, 1998, p. 152). L'interaction de tous ces acteurs favoriserait l'espace public évoqué par Smouts, qui permet à tous les « agissants » de la planète d'être entendus, et non pas seulement les États, contrairement aux approches stato-centrées du système international. En ce sens, Theys (2003) affirme que la gouvernance fait justement en sorte de redistribuer les pouvoirs entre l'État, les institutions locales ou internationales, le marché et la société civile, qui assurent la responsabilité politique collectivement. Pour les acteurs non étatiques, ceci signifie du coup une participation, mais surtout un nouveau pouvoir de décision. Au lieu de se limiter à une simple application des

régimes mis en place (comme la CCNUCC et le Protocole de Kyoto), Lipschutz (1999) suggère en ce sens la possibilité de créer des alliances entre les coalitions dans la société civile globale et les dispositions internationales de gouvernance associées au système des Nations unies. En voyant dans la gouvernance globale un moyen de solutionner les problèmes environnementaux à travers les relations sociales dans lesquelles les normes partagées, la coopération, la confiance et l'obligation mutuelle jouent un rôle central, cette forme de gouvernance souligne que les personnes, agissant localement, pourraient avoir des impacts globaux (Lipschutz, 1999).

À cet égard, nombreux sont les auteurs qui évoquent la possibilité d'une influence directe des citoyens dans la prise de décision, que ce soit par le biais de la démocratie directe ou délibérative. Cette influence aboutirait à un *empowerment institutionnel* impliquant diverses autorités comme base d'une gouvernance légitime, dont les institutions garantissent les droits des citoyens et des possibilités de développer des capacités politiques (Habermas, 1997; March et Olsen, 1995; Held, 1995).

1.3.2 Les relations entre les acteurs dans la gouvernance

Concernant la dimension relationnelle entre les acteurs, c'est au milieu des années 1990 que sont venus les développements les plus significatifs du concept de gouvernance (Gaudin, 2002). Rod Rhodes, à l'aide de la méthodologie des réseaux, affirmait en effet à ce moment que la gouvernance était « de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopérations non prédéfinies et toujours à réinventer (...) » (Gaudin, 2002, p. 43). Même l'État, qui a pourtant longtemps été vu comme celui qui tirait les rênes de la gouvernance, serait « aujourd'hui devenu 'une collection de réseaux inter-organisationnels, faits de participants gouvernementaux et sociaux sans acteurs souverain en position de gouverner' » (Gaudin, 2002, p. 42).

Au début des années 1990, Bernd Marin évoque à ce sujet les relations de coopération et de concurrence entre des acteurs individuels ou collectifs

au point de départ, il s'agissait essentiellement des grandes négociations sociales dans les différents pays d'État providence où elles ont été institutionnalisées, mais les réflexions ont été élargies à une grande diversité d'acteurs qui concourent à présent à l'élaboration des politiques publiques: entreprises, syndicats professionnels, administrations, organisations sociales (Bernd Marin, dans Gaudin, 2002, p. 35).

En repensant les modes d'interaction stato-centrés des relations internationales, Kehoane et Nye (1973) avaient néanmoins accordé dès les années 1970 une large place aux acteurs non étatiques. En ce sens, ils se sont constitués en véritables précurseurs de la gouvernance et dans un contexte de mondialisation et de problèmes globaux, leur analyse demeure encore aujourd'hui tout à fait pertinente.

En mettant sur la table la question du transnationalisme, Kehoane et Nye auraient « détrôné le modèle dominant de la coopération stato-centré » (Smouts, 1998, p. 144), entraînant un incontestable changement de paradigme. Pour eux, l'émergence d'organisations sociales et économiques transnationales aurait favorisé l'apparition d'acteurs transnationaux « puissants et dynamiques aptes à s'adapter au changement et à tenter consciemment de moduler le monde à leurs intérêts »² (Kehoane et Nye, 1973, p. 375). Si les États sont toujours « les plus importants joueurs du jeu (the most important players in the game) » (Kehoane et Nye, 1973, p. xxii) les relations stato-centrée sont pour eux tout à fait inadéquates afin d'analyser les relations d'acteurs de différents types, car plusieurs autres entités que les États seraient en effet aujourd'hui présentes dans l'arène internationale.

² [...] powerful and dynamic transnational actors capable of adapting to change and of consciously attempting to shape the world to their interests.

En lieu et place du paradigme stato-centré, Kehoane et Nye préfèrent donc celui de la politique mondiale³, qui deviendrait:

toute interaction politique entre des acteurs significatifs dans un système mondial dans lequel un acteur significatif est un tant soit peu un individu ou une organisation autonome qui contrôle des ressources substantielles et participe des relations politiques avec les autres acteurs à travers les lignes directrices de l'État⁴ (Kehoane et Nye, 1973, p. xxiv).

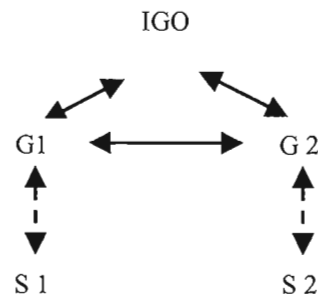
Ces nouveaux acteurs, à la différence des États, parviennent souvent à transcender les frontières étatiques et donneraient naissance à des interactions transnationales, celles-ci impliquant des acteurs non gouvernementaux – individus ou organisations – parallèlement ou non à des acteurs gouvernementaux. Ces interactions transnationales s'opposent aux interactions interétatiques qui sont initiées et/ou soutenues par des gouvernements et des États-nations, comme l'ONU. Dans ce type de relation, au moins un acteur à travers les frontières des États n'est pas un agent d'un gouvernement ou une organisation intergouvernementale (Kehoane et Nye, 1973, p. xii).

La figure 1.1 (paradigme A), montre le modèle classique d'interactions stato-centrées, dans lequel les sociétés interagissent sur la scène internationale par le biais de leur gouvernement national (S1 à G1 et S2 à G2) et où les gouvernements interagissent entre eux (G1 à G2). Le schéma du bas (paradigme B) montre pour sa part un modèle où se déploient de nouvelles interactions. Elles peuvent avoir lieu entre les sociétés (S1 à S2), entre les sociétés et les organisations intergouvernementales (S1 à IGO et S2 à IGO) ou entre une société et un gouvernement autre que celui qui la gouverne (S1 à G2 et S2 à G1).

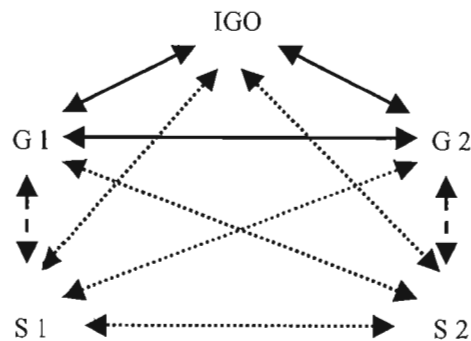
³ Ce n'est que dans les années 80, lorsque la plupart affirment qu'il n'est plus possible de distinguer la régulation nationale et internationale tant l'interdépendance est grande, que l'on passe véritablement au terme de gouvernance (Ruano-Borbalan, 2004).

⁴ [...] all political interactions between significant actors in a world system in which a significant actor is any somewhat autonomous individual or organization that controls substantial resources and participates in political relationships with other actors across state lines.

1. Modèle classique d'interaction stato-centré (paradigme A) : les gouvernements sont les agences à travers lesquelles les sociétés traitent les unes avec les autres.



2. Nouveau modèle d'interactions transnationales et politiques interétatiques (paradigme B) : pour chacune des lignes « interactions transnationales », au moins un des acteurs n'est pas gouvernemental ou organisation intergouvernementale.



G = gouvernement

S = société

IGO = organisations intergouvernementales

————— Politiques interétatiques classiques

- - - - - Politiques domestiques

..... Interactions transnationales

- . . . - . . . Interactions transnationales

Figure 1.1 Changement de paradigme du système international (Tiré de Keohane et Nye, 1973.)

Ces nouvelles interactions ne sont pas sans susciter des métamorphoses dans le système international. Notamment, elles contribueraient à modifier les relations entre les États en augmentant la sensibilité des sociétés les unes face aux autres (Kehoane et Nye, 1973, p. xvi). Parmi les effets majeurs des interactions transnationales, on retrouve aussi une pluralité internationale qui intègre notamment les groupes d'intérêt nationaux dans la structure transnationale et implique les organisations transnationales dans des fonctions de coordination. Puis, on assiste à une augmentation des contraintes sur les États, causée par leur dépendance et leur interdépendance plus manifestes qu'auparavant. Enfin, on voit émerger des organisations transnationales dont les politiques étrangères privées peuvent délibérément s'opposer ou empiéter sur les politiques de l'État (par exemple : les mouvements révolutionnaires, les mouvements de travailleurs, les entreprises multinationales, etc.). Ces organisations transnationales peuvent ultimement créer des membres et contribuer à internationaliser les politiques domestiques.

Ce changement de paradigme demeure aujourd'hui fort pertinent dans la mesure où il contribue à comprendre le rôle des acteurs non étatiques et leurs effets sur la scène internationale, et aide à analyser les transformations provoquées par des problèmes transfrontaliers. Selon Ruano-Borbalan (2004), en soulignant

la multiplication des liens internationaux de tous ordres, l'imbrication des questions économiques, politiques, culturelles ou autres [...] la réflexion interdépendantiste, parce qu'elle maintient l'État comme pièce centrale de la gouvernance mondiale mais prend aussi en compte l'émergence de nouveaux acteurs et champs de négociations internationales, va s'affirmer progressivement.

Cette conception du système international n'est pas sans appeler à une nouvelle adaptation du concept de souveraineté, qui dans un second temps, impliquera un exercice selon de toutes nouvelles modalités.

1.3.4 La souveraineté dans un contexte de gouvernance

Pour Litfin (1997), la souveraineté est une chose qui se sépare en trois composantes : l'autonomie, le contrôle et la légitimité, qui peuvent être marchandées et dont les proportions peuvent varier. La coopération internationale que requièrent les problèmes globaux, dans le sens où elle suscite des compromis quant à l'autonomie, le contrôle et la légitimité de l'État, aurait ainsi altéré la nature et la pratique de la souveraineté comme nous allons le voir.

La conception de la souveraineté de Litfin (1997) permet d'expliquer considérablement nos hypothèses en atteignant deux objectifs particuliers :

1. Comprendre pourquoi les États s'engagent dans ce marchandage de souveraineté, acceptant volontairement certaines limitations en échange de certains bénéfices.
2. Par la division de la souveraineté en trois éléments – autonomie, contrôle et légitimité – décentrer l'État et soulever le fait que les acteurs non étatiques comme les ONG sont souvent des joueurs clés dans la reconfiguration de la souveraineté .

Mais d'abord, voyons comment se conçoivent les trois composantes de la souveraineté selon Litfin (1997).

1.3.4.1 L'autonomie

Dans l'esprit de Litfin, le terme autonomie réfère à l'autonomie relativement aux acteurs externes dans la prise de décision et à l'aptitude de l'État d'agir indépendamment dans les biens communs. Bien que les États aient la capacité d'accepter ou de rejeter des accords internationaux et de conserver une certaine autonomie, de plus en plus de pressions et d'incitatifs contraignent sévèrement cette autonomie en pratique¹. Par exemple, même si les États signent des ententes qui contiennent des principes plutôt abstraits, voire non contraignants, par exemple dans une convention cadre, ils ouvrent la porte à des pressions

¹ Young, 1989 cité par Litfin, 1997, p. 181.

provenant de l'interne et de l'externe qui les invitent à adhérer à ces principes. Les accords internationaux, qu'ils soient contraignants ou non, réglementaires ou non, établissent ainsi des normes qui réduisent l'aptitude de l'État à prendre des décisions de manière autonome. Le droit international peut ainsi contraindre l'autonomie décisionnelle des États en les obligeant à faire et appliquer certaines lois (Sand, 1990, dans Liftin, 1997, p. 181). Toutefois, la diminution de l'autonomie ne fait pas nécessairement en sorte d'éroder la souveraineté, puisque qu'elle peut être le prix à payer pour augmenter les dimensions du contrôle ou de la légitimité (Liftin, 1997).

1.3.4.2 Le contrôle

Selon Litfin, les objets du contrôle sont la population, les ressources naturelles qui se trouvent sur le territoire national et les processus générés à l'externe qui peuvent les affecter. C'est ce qui explique que la récente réponse aux défis environnementaux comme les changements climatiques a parfois été perçue comme une perte de contrôle à la fois sur la population, les ressources naturelles et les processus externes qui peuvent affecter l'État. En effet, les exigences technologiques, économiques et écologiques ont généré de nouvelles formes d'intervention qui échappent aux catégories conventionnelles. Le principe de non intervention est aujourd'hui repensé puisque l'interdépendance écologique globale permet aux États d'intervenir plus facilement sur les territoires des autres États (par le biais de la pollution transfrontalière par exemple). Le territoire en tant que « contenant » de la souveraineté est donc remodelé par les problèmes environnementaux transnationaux et ne peut plus être le récipient garanti de la souveraineté. L'efficacité des organisations non gouvernementales environnementales transnationales émergerait d'ailleurs largement de leur habileté à opérer dans le « smooth space » qui se trouve entre les structures étatiques et interétatiques.

Malgré cette diminution du contrôle sur le territoire, nous pourrions néanmoins observer un renforcement du contrôle qui s'effectue soit par des mesures réglementaires, de la surveillance

et de la supervision, ou des exigences environnementales qui requièrent l'action de l'État. Conca ajoute même de son côté que les processus internationaux pour la protection de l'environnement n'éroderaient pas la souveraineté mais la fortifieraient: « En plaçant les États au centre de la réponse institutionnelle [reliée à l'environnement] et en renforçant leur capacité d'agir collectivement (...) l'éventail de choix pour les États est étendu, et non pas restreint² ». Conca (1994) précise aussi que la « capacité » de l'État peut être augmentée au fur et à mesure qu'il augmente sa capacité à pénétrer la société civile. Ainsi, cette capacité de l'État pourrait être décomposée en régulation des relations sociales, pénétration de la société civile, extraction des ressources de la société civile et utilisation de ces ressources pour des usages définis de l'État³.

1.3.4.3 La légitimité

La dimension de la légitimité est depuis longtemps comprise comme la reconnaissance d'un État par les autres États. C'est ainsi que selon Litfin (1997), la souveraineté classique aurait négligé de voir la légitimité en terme de relations État-société, ce qui laisse de côté les citoyens et la question de la souveraineté populaire. Il y aurait donc depuis longtemps une tension entre l'État, dont la légitimité repose sur la possession des moyens pour mobiliser les ressources dans une juridiction territoriale, et la souveraineté nationale, dont la légitimité repose sur la communauté de sentiment. Les sentiments moraux organisés des groupes de citoyens transnationaux pourraient aujourd'hui même mener à une reconstitution de la souveraineté à travers la diffusion de nouvelles normes de légitimité⁴. On remarque ainsi de plus en plus que les citoyens peuvent influencer les politiques mondiales et la pratique de la souveraineté.

² By placing states at the centre of institutional responses and strengthening their capacity to act collectively, it is argued, the menu of choices available to states is being expanded, not restricted (Conca, 1994: 702).

³ Migdal, Joel, 1988 cité par Conca, 1994, p. 707.

⁴ Sikkink, 1993, cité par Litfin, 1997.

Cherchant notamment à changer les politiques gouvernementales, l'activisme environnemental transnational peut être perçu comme une tentative de réviser les normes et les pratiques de la souveraineté en érigeant de nouveaux standards de légitimité⁵. Ces nouveaux standards sont notamment l'acceptation par les États de normes générales provenant de documents non contraignants (par exemple la Déclaration de Stockholm). Une fois que les États ont accepté en principe ces standards, les organisations non gouvernementales peuvent en effet légitimement exercer des pressions afin qu'ils les appliquent aussi en pratique (Lifin, 1997). De plus, même lorsqu'un État refuse de prendre part à un traité quelconque, il n'en demeure pas moins que le système intergouvernemental global attendra de tous les États qu'ils se comportent en accord avec certaines normes généralement acceptées:

Bien que les États soient souverains, et qu'ils peuvent refuser de donner leur consentement à un traité particulier, ils font partie d'un système intergouvernemental qui attend d'eux qu'ils se comportent selon certains standards communs⁶ (Susskind, 1994, p. 48).

Le nouveau modèle de légitimation comporte aussi une signification scientifique dans le sens où les efforts des scientifiques ont contribué à mettre à l'ordre du jour plusieurs problèmes. Relativement au climat, si on avait pressenti en 1995 les origines anthropiques de son réchauffement, l'idée n'était toutefois pas admise en tant que certitude scientifique comme elle l'est aujourd'hui:

La communauté internationale se retrouve devant un défi inédit à plusieurs points de vue: une décision politique de première importance, qui menace en partie le système de consommation à la base de l'économie mondiale, doit être prise sans certitude scientifique, par souci de prévention et par des gens qui ne seront pas là pour en bénéficier (Francoeur, 1995c).

⁵ McCormick, 1989, cité par Lifin, 1997.

⁶ Although countries are sovereign, and may not give their consent to a particular treaty, they are part of an intergovernmental system that expects them to meet common standards of behavior.

Plus de dix ans plus tard, les choses ont changé et on remarque que le consensus sur les changements climatiques est largement accepté. La science est même devenue une manière d'imposer certains enjeux sur la scène internationale. Mettant plusieurs fois en relief que la genèse des efforts de lutte en environnement provenait de la science, celle-ci s'est même largement imposée comme arguments des ONG dans leur tentative d'inscrire les changements climatiques à l'ordre du jour international. Le GIEC s'est ainsi présenté comme une source quasi intarissable d'arguments scientifiques pour les ONG. La science, en un mot, est ainsi devenue une source importante de légitimité dans les politiques environnementales globales (Lifin, 1997).

En somme, il est visible qu'en répondant à des problèmes environnementaux globaux, la souveraineté subit de grandes métamorphoses par le biais de la modulation de ses composantes, soit l'autonomie, le contrôle et la légitimité, qu'il nous sera possible d'observer concrètement dans l'analyse des accords internationaux sur les changements climatiques.

1.4 Conclusion

Depuis le XIX^e siècle, c'est tout le système international qui a changé. Avec ces modifications, les États ont exercé différemment leur souveraineté, d'où la nécessité, pour parvenir à rendre compte de cette réalité changeante, d'adapter ce concept. La souveraineté politique et absolue parvenait relativement bien à décrire un système mondial stato-centré dans lequel les problèmes globaux n'avaient pas encore émergé. Au fil du temps, on a cependant dû recourir à la souveraineté légale relative pour expliquer un système devenu de plus en plus complexe, entre autres avec l'avènement des problèmes qui transcendaient les frontières. En créant des institutions internationales dans lesquelles les États exerçaient leur souveraineté sur un mode coopératif, on en est venu à expliquer plus aisément le système mondial à l'aide d'une conception légale et relative de la souveraineté plutôt qu'une conception politique et absolue. Il s'agissait d'une première mutation conceptuelle. La seconde est survenue avec la multiplicité croissante d'acteurs non étatiques dans le système mondial, dont notamment les ONG, qui obligent désormais l'État à leur faire une place et à

accepter le nouveau pluralisme amené par la diversité de leurs opinions. C'est à partir de là qu'il a été nécessaire d'aborder la souveraineté dans le contexte de la gouvernance, laquelle peut être opérationnalisée plus aisément sous l'éclairage de la nouvelle conception tripartite amené par Litfin, qui en détermine trois composantes : l'autonomie, le contrôle et la légitimité. Notre analyse s'organisera précisément autour de cette conception de la souveraineté, et notre prochain chapitre vise à montrer avec quelle méthodologie nous y parviendrons concrètement.

CHAPITRE II

MÉTHODOLOGIE

Ce chapitre a pour but de présenter les hypothèses et sous-hypothèses qui ont guidé notre étude. Il cernera également la problématique de notre recherche en précisant notre question de recherche et la manière dont nous avons choisi d'y répondre. Par ailleurs, il justifie la pertinence de s'attarder au concept de souveraineté, considéré à la fois comme un obstacle et un catalyseur au développement de solutions aux changements climatiques. Enfin, nous aborderons ici dans le détail la manière dont nous avons mené notre étude de cas afin d'opérationnaliser la richesse de la théorie présentée précédemment.

2.1 Problématique, objectifs et hypothèses

Face au problème des changements climatiques, la communauté internationale a mis sur pied la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, de sorte que le Canada, qui y a adhéré, consent à respecter des règles qui n'émanent pas uniquement de lui, mais plutôt du consensus de tous les États Parties. Par ailleurs, nombreuses sont les ONG qui revendiquent une participation concrète à ce nouveau régime des changements climatiques et dénoncent son orientation stato-centrée. Il existe dès lors une tension entre d'une part la souveraineté des États et le droit international de l'environnement, et d'autre part la souveraineté des États et la participation des acteurs non étatiques que sont les ONG.

Conséquemment, l'objectif global de cette recherche est d'analyser en quoi se transforme l'exercice de la souveraineté du Canada, par suite de son adhésion à la CCNUCC et son Protocole de Kyoto et dans un contexte où l'implication des ONG est grandissante. Adoptant

la conception de la souveraineté de Litfin (1997), nous voulons saisir principalement saisir comment s'articule le « marchandage » des éléments de la souveraineté, soit le contrôle, l'autonomie et la légitimité.

Nous posons donc comme hypothèse principale que la nature globale de l'enjeu des changements climatiques et l'action des nouveaux acteurs que sont les ONG imposent des modalités d'exercice coopératives et participatives de la souveraineté du Canada. Cette hypothèse principale est soutenue par deux sous-hypothèses:

1. La participation du Canada à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto implique une diminution de l'autonomie au niveau national compensé par un contrôle accru à l'échelon international.
2. Les ONG qui s'impliquent dans les négociations internationales sur les changements climatiques mettent de l'avant des thèmes qui permettent de faire émerger de nouvelles sources de légitimité aux normes créées par les États.

À travers les conceptions classiques de la souveraineté, la figure 2.1 illustre le passage au cadre d'analyse que nous proposons. L'étude du cas de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto porte donc précisément sur les causes, conséquences et manifestations empiriques de ce passage.

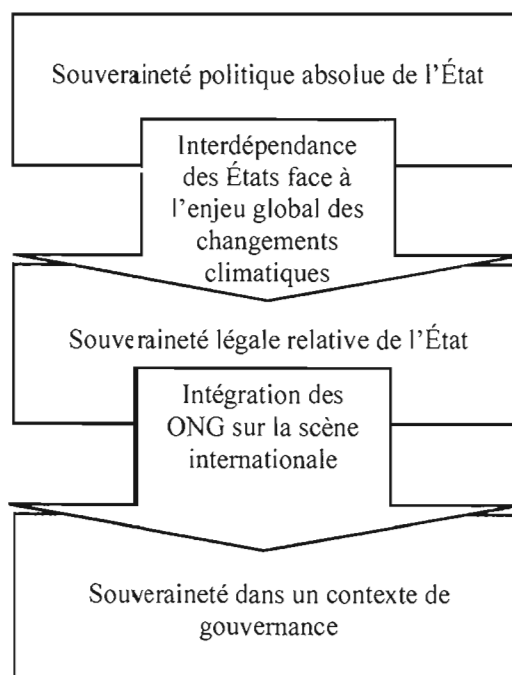


Figure 2.1 Évolution du cadre d'analyse de la souveraineté étatique.

2.2 L'approche privilégiée et la pertinence de la recherche

L'étude de notre problème ne saurait s'effectuer sans le recours à une approche interdisciplinaire. D'emblée, le sujet que nous étudions prend racine dans le domaine de l'environnement, se rattache au droit international de l'environnement et se définit en termes sociopolitiques. Notre approche comporte conséquemment des éléments appartenant aux sciences de l'environnement, à la science juridique, à la science politique et à la sociologie, qui seront nécessaires afin d'effectuer une analyse exhaustive et de faire ressortir d'un même souffle les nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté du Canada.

Le choix d'étudier la souveraineté du Canada se justifie par plusieurs raisons, se présentant comme des défis et exigences d'ordre sécuritaire, démocratique, pragmatique et conceptuel. En ce qui a trait aux impératifs de sécurité, la souveraineté des États rend laborieuse la recherche de consensus porteurs d'actions au niveau international. Pourtant, les États sont les seuls à pouvoir ratifier et signer les accords internationaux et la définition de leur contenu demeure largement entre leurs mains. Concernant les efforts menés pour améliorer la qualité de l'environnement, l'exercice de la souveraineté étatique apparaît ainsi tour à tour comme un empêchement et un catalyseur. Pour cette raison, la question de cette souveraineté est devenue d'une importance cruciale, puisqu'elle permet de scander le rythme et la nature de l'évolution des efforts internationaux en matière d'environnement. Savoir anticiper le plus tôt possible comment ces accords pourront affecter la souveraineté peut certainement contribuer à éviter de nombreux freins à la protection de l'environnement et à la sécurité de l'humanité.

Par ailleurs, nous faisons appel à des considérations démocratiques qui sont d'une grande importance au plan social. La souveraineté peut maintenant s'inscrire comme un véritable paramètre définitoire de la démocratie. On a certes bien compris aujourd'hui que d'autres acteurs que l'État avaient fait leur avènement sur la scène internationale, mais il n'en demeure pas moins que l'État souverain est toujours perçu comme en étant le principal. Ce sont essentiellement (ou du moins officiellement) eux qui détiennent toujours la capacité de structurer l'ordre international. Ainsi, leur souveraineté est un facteur déterminant sur la possibilité pour les citoyens et les ONG de pénétrer la sphère internationale, même si inversement, on considère aujourd'hui que ces acteurs ont de plus en plus de poids sur la scène internationale.

Véritable pivot de l'ordre international contemporain, la souveraineté est aussi un élément largement évoqué par les États pour se protéger de toute ingérence dans leurs frontières et juridiction, que ce soit par les autres États ou les autres acteurs. Pourtant, il ne fait nul doute que la nécessité d'une action concertée appelée par les problèmes environnementaux met au défi certaines conceptions de la souveraineté puisque se développent de nouvelles modalités

d'exercice de cette dernière. La pertinence de notre recherche provient de notre détermination à déterminer une manière d'opérationnaliser le concept de souveraineté.

Enfin, une des plus strictes exigences de notre travail réside dans la nécessité d'examiner en profondeur la notion de souveraineté, ce qui le dote d'un important défi conceptuel. Il est selon nous essentiel de s'interroger sur la signification de la souveraineté, et de faire le point sur l'évolution qu'elle a subie avec l'avènement de problèmes globaux.

2.3 L'étude de cas multiples

Pour étudier la souveraineté du Canada face à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto, nous avons choisi d'utiliser l'étude de cas multiples. Plus particulièrement, nous avons approfondi les première (1995), troisième (1997) et onzième (2005) Conférences des Parties (CdP) à la CCNUCC et la première (2005) réunion des Parties (RdP) au Protocole de Kyoto¹ sans pourtant occulter les autres événements s'inscrivant dans l'évolution de ces accords. Ces conférences et réunions sont à nos yeux parmi les plus significatives dans l'histoire des accords (voir figure 2.2), et parce qu'elles s'échelonnent sur près de dix ans, permettent du coup d'apprécier l'évolution de la transformation de l'exercice de la souveraineté.

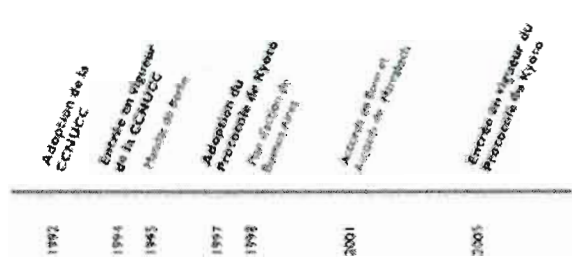


Figure 2.2 Événements marquants des négociations sur le climat. (Tirée de Gagnon-Lebrun et al. 2005, p. 3.)

¹ Voir section 4.2 pour les détails de la CdP et RdP. Pour l'instant, contentons-nous de mentionner qu'il s'agit là des principales instances décisionnelles de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto.

est particulièrement appropriée (Roy, 2004), notamment parce qu'elle met en commun de nombreuses idées ou éléments, desquels ont émergé les détails lors de la collecte des données et leur analyse (Robson, 2002). Aussi la complexité et l'actualité du sujet des changements climatiques, qui ne peuvent être dissociés de leur contexte politique et social, se prêtent bien à l'étude de cas, qui: « investigate un phénomène contemporain à l'intérieur de son contexte réel, particulièrement lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte ne sont pas clairement évidentes¹ » (Yin, 1994, p.18). Finalement, ce cas nous semble critique dans la vérification d'une théorie bien formulée sur la souveraineté. En effet, « [s]i le chercheur s'appuie sur des propositions théoriques, il lui faut les vérifier par appariement logique (*pattern-matching*), c'est-à-dire (...) comparer des phénomènes empiriques (observés) à des phénomènes prédits (issus de la théorie) » (Karsenti et Demers, 2000, p. 240). Ainsi, nos hypothèses sur la souveraineté et la participation des ONG, fondées sur des théories, pourront être vérifiées à l'aide de faits observables à la CdP 1, la CdP 3 et la CdP 11/RdP 1.

2.4 La collecte de données

Notre observation documentaire vise à illustrer la position du Canada, des instances décisionnelles de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto (CdP et RdP) et des ONG, particulièrement le Réseau Action Climat, le Sierra Club et Greenpeace, face au régime des changements climatiques. Nous avons choisi ces trois ONG parce qu'elles sont des *majors* dans le domaine environnemental et récoltent une large part des appuis des citoyens. De plus, le Réseau Action Climat regroupe plus de 365 ONG, ce qui présente de surcroît l'avantage de détenir les opinions communes d'un large spectre d'ONG environnementales. Enfin, ce sont des organismes qui diffusent largement les documents qu'ils produisent, ce qui en facilite l'accessibilité.

¹ Investigate contemporary phenomena within its real life context, especially when The boundaries between phenomena and context are not clearly evident.

La CdP 11/RdP 1 nous a offert l'opportunité d'observer directement les événements « ou le milieu dans lequel le phénomène se produit afin d'en extraire les renseignements pertinents à la] recherche » (Mace et Pétry, 2000, p. 92). Notre collecte a été spontanée (Gagnon, 2005); nous avons procédé librement, sans grille, dans le but de récolter la plus grande quantité et diversité d'informations par des notes littérales consignées dans un journal. Ainsi, nous avons assisté à la CdP 11 et à la RdP 1 ainsi qu'à des événements parallèles qui se déroulaient en marge de ces réunions. Notre principale préoccupation était d'observer les interactions entre les acteurs sur place, entre le 28 novembre et le 9 décembre 2005, au Palais des congrès et au Complexe Guy-Favreau de Montréal.

Enfin, bien que ces données ne soient pas considérées comme des sources primaires dans notre étude, il nous a semblé utile d'effectuer des entretiens semi-directifs permettant une riche compréhension du phénomène à l'étude, construite de concert avec l'interviewé (Savoie-Zacj, 2003). Ces entretiens étaient individuels ont été menées avec des personnes dont les recherches portent sur la thématique des changements climatiques. Il s'agissait d'entretiens documentaires qui visaient à informer sur « les connaissances des interviewés, par exemple, sur ce que les sujets savent à propos de faits ou d'événements qu'ils vivent ou dont ils ont été les témoins » (Loubet Del Baye, 2000, p. 48). Les entrevues pouvaient laisser place à l'approfondissement d'un aspect particulier car notre tâche était d'orienter la personne vers des sujets précis mais de lui laisser ensuite la liberté de s'exprimer comme elle le souhaite (Fenneteau, 2002). Les personnes ont été choisies en raison de leur compétence relativement aux changements climatiques et aux accords internationaux, après la réalisation d'une recherche approfondie sur Internet avec le moteur de recherche *Google* et sur le site Internet de l'Université Laval, de l'Université de Montréal et de l'Université du Québec à Montréal. Les personnes retenues étaient Madame Evelyn Dufault, Madame Hélène Trudeau et Monsieur Louis Guay.

2.5 L'analyse documentaire

L'analyse documentaire convenait particulièrement bien à l'objet de notre recherche. Se scindant en deux parties, elle vise d'abord à évaluer les documents de façon critique (analyse préliminaire), puis à réaliser l'analyse proprement dite, qui vérifie nos hypothèses de recherche (Mace et Pétry, 2000). Nous avons veillé, avant tout, à faire un examen critique des documents analysés en regard : (i) du contexte; (ii) des auteurs et acteurs sociaux; (iii) de l'authenticité et de la fiabilité des documents; (iv) de la nature des documents et de leurs concepts clés; (v) de leur logique interne (Cellard, 1997).

Une fois les données recueillies, nous avons en main des enregistrements d'entrevues, des notes littérales sur les CdP/RdP, des notes tirées de documents gouvernementaux (du Canada), juridiques (de l'ONU) et provenant d'ONG (principalement du Sierra Club, de Greenpeace et du Réseau Action Climat). Nous avons retranscrit les entrevues, complété et organisé les notes prises à la CdP/RdP de façon la plus représentative possible, sans donc les résumer de façon excessive ni changer le vocabulaire utilisé et rassemblé toutes nos notes dans quelques documents principaux. Les documents desquels avaient été tirées les différentes données ont été soigneusement classés et organisés de façon à les rendre facile d'accès.

Nous avons effectué le traitement de nos données en confrontant entre elles les différentes positions des acteurs considérés. Ainsi, le résultat final des négociations, les accords, a d'une part été placé en parallèle avec divers documents canadiens qui traduisent les positions du Canada et son approche dans le domaine international. D'autre part, les documents d'informations transmis par les ONG ont aussi été comparés aux positions du Canada et aux résultats finaux obtenus découlant des négociations. Pour ce faire, nous avons classé nos informations selon les thèmes principaux ayant été abordés lors des trois CdP/RdP (tableau 2.1).

Tableau 2.1

Les thèmes abordés par les ONG par le biais de leurs activités

La transmission de l'information par le biais des activités des ONG
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Élévation des cibles de réduction en général ◦ Support à l'AOSIS ◦ Responsabilité des pays industrialisés ◦ Opposition à l'utilisation des mécanismes de marché ◦ Engagement de l'industrie ◦ Promotion des technologies propres ◦ Implication accrue des ONG ◦ Sensibilisation/consultation des citoyens ◦ Connaissance de l'enjeu des changements climatiques ◦ Valorisation des certitudes scientifiques ◦ Promotion d'un rôle plus progressiste du Canada ◦ Promotion d'une approche contraignante ◦ Respect des engagements de Kyoto ◦ Mise en œuvre concrète de Kyoto ◦ Réclamation d'actions post 2012 ◦ Progression plus rapide des négociations ◦ Atteinte d'un consensus pour Kyoto ◦ Ratification de Kyoto ◦ Allocation de ressources financière pour la lutte aux changements climatique

Afin de faciliter la manipulation des informations (Roy, 2004), nous avons effectué une rédaction de sommaires et de fiches. De plus, nous avons avantageusement profité de cette étape pour jumeler précisément les faits aux acteurs pertinents à notre étude, soit:

1. le gouvernement canadien et le Canada en général
2. les Parties à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto et plus largement l'ONU
3. les ONG – Greenpeace, Sierra Club et Réseau Action Climat –.

Concernant la participation des ONG, afin de non pas seulement répertorier leurs interventions, mais d'également être en mesure de mesurer leur impact sur les positions de l'État et sur les négociations, nous avons eu recours à la méthodologie proposée par Corell et Betsill (2001a, 2001b).

Ces auteurs attirent l'attention sur le fait qu'il est possible que les ONG soient extrêmement actives dans les négociations, mais sans susciter de changements de comportement de la part des décideurs (Corell et Betsill, 2001a, p. 69-70). Même si les ressources des ONG sont converties en influence, elles ne révéleraient donc pas systématiquement le changement de comportement de la part des négociateurs. Il est essentiel de vérifier si les ONG réussissent, par leurs actions, à réellement moduler les négociations et ne pas confondre tactique et impact. Pour ce faire, il est nécessaire d'observer si les ONG atteignent leur but, notamment en vérifiant si les résultats politiques reflètent leur position.

Deux dimensions de la notion d'influence des ONG étaient ainsi à évaluer :

1. la transmission intentionnelle de l'information aux États par les ONG
2. l'altération du comportement des États en réponse à cette information

Ces deux dimensions vont de pair avec les indicateurs proposés par Corell et Betsill (2001b), desquels nous nous sommes inspirés dans notre analyse de l'influence des ONG sur le Canada (tableau 2.2).

Tableau 2.2

Interaction des acteurs dans les négociations sur les changements climatiques (Adapté de Corell et Betsill, 2001).

	Transmission intentionnelle de l'information	Comportement des autres acteurs
	Participation des ONG	Atteinte des buts
Type de données	Activités	Résultats
	Qu'ont fait les ONG pour transmettre leurs informations aux décideurs?	<i>Les accords finaux contiennent-ils des textes produits par les ONG?</i> <i>Les accords finaux reflètent-ils les buts et principes des ONG?</i>
	Accès	Processus
	Quelles opportunités les ONG ont-elles eu?	
	Ressources	
	Quels étaient les leviers utilisés pour transmettre l'information?	<i>Les négociateurs ont-ils discuté les questions amenées par les ONG (ou cessé de discuter celles auxquelles elles étaient opposées)?</i> <i>Les ONG ont-elles créé des termes qui sont devenu partie du jargon des négociations?</i>
	Indicateurs pour les changements climatiques	Indicateurs pour les changements climatiques
	<ol style="list-style-type: none"> la présence aux négociations la fourniture d'informations soutenant une position en particulier (lettre d'information, rapports de recherche, etc.) aux ministères gouvernementaux et aux sessions de négociations la fourniture d'informations verbales soutenant une position en particulier (déclarations, séminaires ou réunions d'informations lors des sessions de négociations) la formulation de conseils particuliers aux délégations gouvernementales par le biais d'une interaction directe 	<ol style="list-style-type: none"> l'opportunité de définir quelles sont les questions environnementales en négociation l'opportunité de moduler l'agenda des négociations l'habileté à assurer que certains textes soutenant une position particulière soient intégrés à la Convention

1. La présence active aux négociations se compose des activités menées par les ONG ayant pour but d'augmenter leur visibilité et de faciliter la transmission de leur position aux décideurs. Cette présence signifie ainsi des actions, comme l'organisation de manifestations et d'actions directes, qui bien que non écrites ou formulées verbalement, sont une façon de transmettre des informations.

2. La fourniture d'informations soutenant une position en particulier aux ministères gouvernementaux et aux sessions de négociations regroupe des rapports et diverses informations fournies aux gouvernements, de manière formelle ou non, qui peuvent procurer des arguments de négociations. Un exemple représentatif de cette catégorie est le bulletin *ECO* publié par Réseau Action Climat, qui « a permis aux ONG d'avancer leur point de vue auprès des délégués et aux délégués des gouvernements de se tenir informés des déroulements dans plusieurs endroits à la fois » (Le Prestre, 2005, p. 108). D'autres exemples sont les lettres d'informations, les demandes formulées directement aux décideurs, souvent par le biais de médias ou par communiqués, les rapports de recherche, etc.).

3. La fourniture d'informations verbales soutenant une position en particulier (déclarations, séminaires ou réunions d'informations lors des sessions de négociations) rassemble pour sa part des informations fournies verbalement, formellement ou non, et qui peuvent fournir matière à négociation. Par exemple, il s'agit de conférences, des médias, d'ateliers, de déclarations, etc.

4. La formulation de conseils particuliers aux délégations gouvernementales par le biais d'une interaction directe consiste en la production de recommandations aux décideurs afin d'influer sur le cours des négociations et sur la position des États. Si cela peut s'exercer de manière officielle, nombre de recommandations sont publiées spontanément dans des bulletins d'information et sur des sites Internet. Les ONG peuvent ainsi fournir des données utiles pour définir des mesures et des solutions concrètes.

5. L'opportunité de définir quelles sont les questions environnementales en négociation; 6. l'opportunité de moduler l'agenda des négociations et 7. l'habileté à assurer que certains textes soutenant une position particulière soient intégrés à la Convention sont trois indicateurs permettant de percevoir le taux d'écoute qu'ont reçu les ONG de la part des gouvernements. Ces indicateurs mesurent l'aptitude des actions des ONG à véritablement altérer le comportement des États. Il peut par exemple s'agir de l'inclusion d'une clause proposée par les ONG ou d'un sujet amené à la table de négociation (Corell et Betsill, 2001).

2.6 La validité de la recherche

L'étude de cas n'est pas toujours considérée comme une méthode en soi, mais plutôt comme « une approche ou une stratégie méthodologique faisant appel à plusieurs méthodes » (Roy, 2004, p. 162). Nous avons donc effectué notre collecte de données en utilisant la triangulation, soit une combinaison d'observations documentaires, d'observations directes et d'entrevues semi-dirigées (voir appendice I). D'emblée, nous avons pensé que l'utilisation de la triangulation, qui combine à la fois une diversité de sources de documents et de stratégies (Mays et Pope, 1996), pouvait contribuer à augmenter significativement la validité de notre recherche. Ce phénomène de triangulation, du coup, nous a permis « de combler les lacunes ou biais de chacune des méthodes ou des sources d'informations » (Roy, 2004, p. 177). Cette collecte de données vise deux objectifs. D'abord, il s'agissait de rassembler tous les documents écrits et les résultats d'observations qui ont servi à effectuer l'analyse documentaire. Puis, la réalisation d'entrevues a servi à alimenter et à préciser notre démarche analytique, d'une part lors de son élaboration, d'autre part lors de la période de révision pré-rédaction.

Nous recherchions des éléments qui nous permettraient de mettre en relief la tension qui existe d'une part entre les problèmes globaux et la souveraineté, et d'autre part la participation des ONG et la souveraineté. En ce qui concerne l'observation documentaire, nous avons donc choisi les documents publics publiés (Loubet Del Baye, 1991; Cellard, 1997), qui font connaître les décisions entre autres des organes étatiques, des administrations,

des organismes locaux, etc. Ces documents incluaient les communiqués de presse du Canada, divers rapports canadiens, les communications nationales du Canada destinées au Secrétariat de la CCNUCC, des articles d'actualité, des discours officiels de ministres et de représentants d'ONG, des énoncés de politique étrangère canadienne, les accords finaux (CCNUCC et Protocole de Kyoto), les rapports de l'ONU, des rapports et outils de lobbying d'ONG, des politiques gouvernementales, les sites Internet d'ONG (Greenpeace, Réseau Action Climat, Sierra Club, etc.), les publications *ECO* (de Réseau Action Climat) et *ENB* (de l'IIDD)¹. Nous avons retenu les documents dont les dates étaient relativement rapprochées de celles des cdP/RdP. Afin de contrer l'effet d'être « juge et partie » du chercheur (Baumard et Ibert, 1998), nous avons systématiquement retenu de ces documents tous les éléments qui touchaient aux interactions avec d'autres acteurs, sans chercher d'emblée à cerner leur lien avec la souveraineté.

Pour repérer la documentation nécessaire à notre recherche, qu'il s'agisse des sources primaires ou secondaires, nous avons utilisé les mots-clés consignés dans le tableau 2.3, alors que les bases de données qui nous ont été utiles pour récolter notre information se trouvent dans le tableau 2.4.

¹ Plusieurs documents gouvernementaux canadiens ne sont plus disponibles sur le site Internet du gouvernement du Canada suite à l'élection de Stephan Harper, en janvier 2006, qui a modifié la position canadienne relativement aux changements climatiques.

Tableau 2.3

Mots-clés utilisés pour la recherche de documents

<ul style="list-style-type: none"> ◦ Acteurs non étatiques ◦ Canada ◦ Citoyens ◦ Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques ◦ Démocratie ◦ Démocratie participative ◦ Droit international (de l'environnement) ◦ État ◦ Gouvernance ◦ Groupe intergouvernemental d'experts sur l'Évolution du climat ◦ Greenpeace ◦ Institutionnalisme (relations internationales) ◦ Légitimité 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Organisation intergouvernementale ◦ Organisation des Nations unies ◦ Participation publique ◦ Protocole de Kyoto ◦ Réalisme (relations internationales) ◦ Relations internationales ◦ Réseau Action Climat ◦ Sierra Club ◦ Société civile ◦ Souveraineté ◦ Souveraineté populaire ◦ Système stato-centré ◦ ONG ◦ Acteurs étatiques ◦ Transnationalisme
--	--

Tableau 2.4

Bases de données utilisées pour la recherche de documents

Générales	Presse
<i>Lexis Nexis,</i>	<i>Canadian NewsStand</i>
<i>Scopus</i>	<i>Biblio Branchée</i>
<i>Érudit</i>	<i>Repère</i>
<i>Ingenta Connect</i>	Sciences politiques
Sciences juridiques	<i>PAIS International</i>
<i>Hein Online</i>	<i>Political Science: a Sage Full-Text Collection</i>
<i>Justor</i>	<i>World Political Science Abstracts</i>
	<i>Digital Dissertations / Dissertation Abstracts</i>

Afin de ne pas indûment créer de liens de causalité entre les actions des ONG et les résultats politiques, nous avons réalisé, conformément à la méthodologie de Corell et Betsill (2001a), la chaîne causale des événements, soit une chaîne logique de preuves reliant la transmission des informations par les ONG, l'utilisation ou non de ces informations par les autres acteurs et l'effet/non-effet de ces informations (Corell et Betsill, 2001a, p. 72). Il s'agissait en somme de répondre aux trois questions suivantes :

1. Que font les ONG (ressources)?
2. Comment transmettent-elles leur savoir et leur information aux négociateurs (accès)?
3. Les délégués répondent-ils ou non à cette information? Cette réponse est-elle cohérente avec la position des ONG (atteinte de leurs buts)?

Enfin, nous avons mené une analyse contrefactuelle pour vérifier ce qu'aurait été la position du Canada relativement aux changements climatiques et à la participation des ONG sans les actions des ONG. Ceci nous a permis de ne pas attribuer indûment des prises de positions à l'action des ONG en replaçant les situations dans leur contexte.

Nous avons aussi vérifié s'il était possible de généraliser les résultats de notre recherche à d'autres cas (Mace et Pétry, 2000), puisque la validité externe dépend notamment de la « possibilité de montrer que les résultats obtenus dans une recherche déterminée, faite dans un contexte donné, ne sont indépendants ni du contexte, ni de la situation particulière créée par le processus de recherche lui-même » (Contandriopoulos, 2005, p. 41). C'est à cette fin que nous avons rattaché les événements aux différentes CdP/RdP à l'étude, ce qui nous a permis de voir que pour les trois cas, la même analyse était possible.

Nous avons aussi porté une attention particulière à ce que Mace et Pétry (2002) définissent comme la validité interne, soit « la certitude plus ou moins grande que la conclusion d'une expérience reflète bien ce qui s'est effectivement passé dans cette expérience » (Mace et Pétry, 2000, p.83). La validité interne, ou la fidélité, est aussi l'assurance que la mesure est stable et mesure toujours la même chose. Dans notre cas, il s'agissait beaucoup du fait que les concepts conservent toujours la même signification que celle déterminée dans notre cadre

théorique. Selon Contandriopoulos, la première exigence de la validité interne concerne la qualité, la complexité et l'exhaustivité de l'articulation théorique sur laquelle s'appuie l'étude qui permet «[...] de définir un ensemble logiquement cohérent de propositions théoriques ou d'hypothèses qui seront mises à l'épreuve lors de l'analyse » (Contandriopoulos, 2005, p. 42). Pour cette raison, nous avons conçu un cadre très élaboré ne permettant pas le doute quant au sens des mots. De plus, nous avons rigoureusement fait ressortir les différentes relations entre les éléments principaux de notre analyse, comme la souveraineté, la démocratie, la légitimité et les différents acteurs, afin de définir le phénomène de la façon la plus exhaustive possible. Nous croyons que l'examen qui a été fait de nos sources primaires reflète empiriquement ces éléments. En d'autres termes, les relations théoriques sont conformes aux relations empiriques.

2.7 Conclusion

Dans des conditions optimales, soit en ayant pu rencontrer tous les intervenants souhaités en entrevue, assisté à la CdP/RdP et eu accès à tous les documents officiels prévus, notre étude devrait montrer que les modalités d'exercice de la souveraineté du Canada se transforment. Le choix de notre stratégie de recherche a été minutieusement réfléchi, et c'est en pesant le pour et le contre que nous avons abouti à l'intérêt de l'étude de cas multiples pour analyser notre question de recherche. Ayant longuement hésité entre une étude comparative de deux accords environnementaux, notre choix repose sur la richesse des faits qui entourent la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, qui justifie largement de s'en tenir à un seul accord. Nous pensons que les actions qui sont et seront posées en regard des changements climatiques peuvent être fructueusement analysées en fonction de la souveraineté étatique. Adoptant le double statut d'obstacle et de déclencheur d'efforts internationaux, la souveraineté est à la fois synonyme de limite et de privilège. En combinant plusieurs méthodes de collecte de données et une analyse documentaire rigoureuse, nous pourrions cerner selon quelles modalités, tel que le formulaient nos hypothèses, la souveraineté de l'État s'exerce dans un contexte de gouvernance. Ceci fera ressortir un enchevêtrement d'avantages et

d'inconvénients que peuvent s'offrir mutuellement les États (individuels ou regroupés) et les acteurs non étatiques.

CHAPITRE III

LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LE SYSTÈME INTERNATIONAL

Nous réfléchissons dans ce chapitre à la manière donc participent les ONG. En examinant les manières d'exercer la démocratie, nous présenterons d'abord certaines causes ayant favorisé la considération des ONG par les États dans les instances internationales. Des éléments de nature contextuelle sont particulièrement porteurs au plan théorique, soit l'inadaptation de l'échelon national pour « gérer » la démocratie dans le contexte d'enjeux globaux qui émergent à l'échelon international, la démocratie délibérative et le contrôle de l'État. Nous retracerons ensuite les sources de la participation des acteurs non étatiques et déterminerons en quoi consiste exactement l'ONG. Enfin, nous montrerons techniquement comment se déroule la participation des ONG dans les processus internationaux.

3.1 Les modifications des procédures de participation

3.1.1 Les limites imposées par le territoire

La participation relativement récente des acteurs non étatiques sur la scène internationale se déroule dans un contexte de crise de la représentation politique. Celle-ci peut être le fait de plusieurs facteurs, mais le plus pertinent dans le cadre de cette étude est d'ordre contextuel, soit l'émergence d'enjeux globaux. Nous avons vu que le territoire de l'État, incapable de contenir toutes les dimensions de la souveraineté, est remodelé, perd graduellement de son

importance et ne peut plus demeurer le récipient garant de la souveraineté¹. Sa fonction de régulation du territoire se réduit graduellement, de sorte qu'elle devient parfois une véritable limite pour les États, qui ne peuvent plus gérer les problèmes sur cette base.

Dès lors, les ONG semblent mieux en mesure de faire face aux problèmes qui transcendent les frontières. Elles reçoivent ainsi des demandes que l'État n'est plus en mesure d'accueillir de la part des membres de la société :

La crise de la représentation politique constatée partout dans le monde marque la désaffection des individus et des groupes sociaux à l'égard d'une forme d'organisation politique de moins en moins capable de prendre en charge les conséquences économiques, sociales et culturelles de la transnationalisation. Dans les meilleurs des cas, ils s'organisent entre eux pour pallier les insuffisances de l'État: essor du secteur associatif, des ONG de développement, des mouvements de défenses de l'environnement (Badie et Smouts, 1992, p. 123).

C'est donc de cette manière que les citoyens se retournent vers de nouveaux regroupements auxquels ils accordent davantage de confiance qu'à l'État.

Désavantagé, l'État se retrouve du coup face à des acteurs transnationaux libérés de la contrainte territoriale, qui détiennent une puissante opportunité d'action pour tirer leur épingle du jeu. N'étant pas attachées en termes citoyens au territoire et à l'État-nation, les organisations transnationales détiendraient donc une véritable stratégie propre au monde multicentré :

[...] l'État perd son efficacité en s'obligeant, par définition, à penser à déployer son action au sein d'un territoire dont il fait la marque de son identité et de sa souveraineté, [alors que] l'acteur transnational gagne en performance en se dispensant de cette contrainte (Badie et Smouts, 1992, p. 78).

¹ Le territoire devient plutôt une entité socialement construite qui ne signifie pas la même chose pour tout le monde. En tant que construction intersubjective potentiellement négociable (Litfin, 1997), il peut désigner pour l'État les ressources naturelles disponibles pour l'exploitation économique ou géopolitique alors que cet aspect n'est qu'une fraction de sens, parallèlement à une signification religieuse par exemple, pour les populations indigènes (Interpress Service, 1994, dans Litfin, 1997).

Avec cette importance accrue des ONG, porteuses des désirs d'une partie des citoyens, c'est toute la question procédurale de la participation publique qui doit être revue. À la lumière de nos lectures, nous avons déterminé qu'en fait, les procédures de participation seraient appelées à changer pour trois raisons : 1. pour s'arrimer à une prise de décision à l'échelon internationale, 2. pour produire des normes plus légitimes, 3. pour exercer un meilleur contrôle sur la démocratie.

3.1.2 Le décalage entre la prise de décision et l'exercice de la démocratie

Pour plusieurs, la nécessité de produire en commun des règles au niveau international afin de faire face à des problèmes de bien commun comme les changements climatiques aurait suscité un décalage entre les procédures démocratiques, nationales, et la nature globale des décisions à prendre, internationale. Certains lieux et acteurs auraient ainsi été négligés dans les procédures démocratiques. Dans un système de gouvernance caractérisé pour beaucoup par la multiplicité des acteurs et des lieux d'action, plusieurs affirment en effet que les pratiques démocratiques n'auraient plus à être confinées à l'intérieur des frontières territoriales de l'État,² et qu'il y aurait lieu de modifier l'exercice de la démocratie. Si Kehoane et Nye (1973) avaient vu les forces transnationales justifier la nécessité de ne pas se limiter aux acteurs étatiques dans une analyse complète du système international (voir section 1.3.2), David Held (1995, 2001) a été de ceux qui ont travaillé sur l'aspect démocratique de l'intégration de ces nouveaux acteurs en développant un modèle cosmopolite de gouvernance démocratique.

Selon Held, il existe un problème fondamental dans les théories de la démocratie, parce qu'elles lient aux politiques le territoire et les gens qui l'habitent. Concentrant les prises de décisions au niveau national, ces théories ne permettent donc pas de confronter les problèmes internationaux qui émergent avec la mondialisation ou la dégradation de l'environnement, et

² Connolly, 1993 cité par Litfin, 1997, p. 191.

ne considèrent pas les effets des politiques nationales en dehors des frontières. Pour résoudre le problème de la non concordance de l'exercice de la démocratie et de l'échelle à laquelle doivent être prises les décisions, l'État, en tant qu'acteur parmi d'autres acteurs, devrait ainsi tendre vers un modèle de démocratie cosmopolite obéissant à une Loi publique démocratique garante de sa légitimité.

Cette Loi publique intégrerait non seulement les États, mais aussi les peuples, contrairement à la Charte des Nations unies qui ne fait que dicter les principes d'action des États. De plus, cette Loi ne se déploierait pas seulement au niveau international, mais investirait également les structures législatives nationales, subordonnant à tous les niveaux la souveraineté à une structure légale globale. Délimitant le processus de prise de décision, elle impliquerait ainsi la création d'une assemblée indépendante de peuples démocratiques qui se distinguerait de l'assemblée interétatique des Nations unies. Ainsi, l'État serait non seulement membre d'une communauté d'États, mais également d'une communauté constituée plus largement d'acteurs de diverses natures, dont notamment les nouveaux acteurs non étatiques comme les ONG. Dans cette gouvernance globale, on assisterait à la création d'un cadre dans et à travers lequel seraient d'une part, redéfinis les droits et les obligations de l'État, et d'autre part, ses pouvoirs et capacités, en lien avec la multiplication des acteurs dans le système international³ (voir figure 3.1).

³ Kaiser, 1972, cité par Held, 1995.

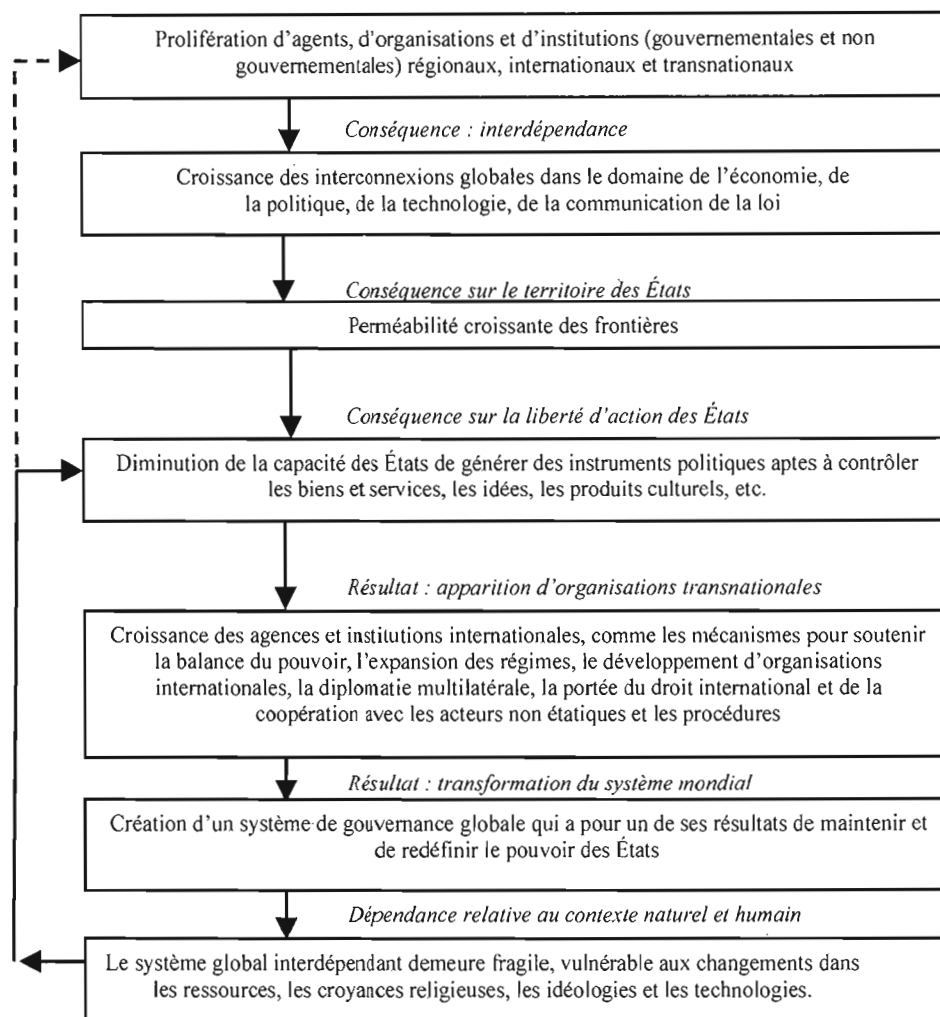


Figure 3. 1 Les États dans le système international global. (Adapté de Held, 1995, p.93.)

Dans cette perspective, le pouvoir de décision des États devrait s'effectuer en harmonie avec le contexte d'une société internationale complexe et d'un large éventail d'organisations globales ou régionales qui transcendent les frontières nationales et s'inscrivent entre elles en tant qu'intermédiaires. Pour Held, l'État serait donc un acteur à l'avant plan, mais il serait de plus en plus intégré dans un réseau d'interconnexions globales imprégné de forces quasi-supranationales, intergouvernementales et transnationales. En trouvant formellement leur place sur la scène internationale et en s'intégrant dans le processus décisionnel qui se déploie à cette échelle, les acteurs non étatiques pourraient ainsi contribuer à pallier le *déficit démocratique* (Cellarius et Ellis, 2005) de la scène internationale.

Toutes ces transformations mènent à constater que la démocratie n'est plus simplement un concept propre aux affaires internes des États, mais se présente maintenant sur la scène internationale. Les acteurs non étatiques, nouveaux interlocuteurs avec lesquels les États doivent composer, traduisent ainsi à une nouvelle modalité de la démocratie, qui s'exerce non plus seulement au sein de l'État, mais également au plan international. Il est donc à retenir une des séquences qui peut contribuer à expliquer la transformation du système international : l'intégration des acteurs non étatiques sur la scène internationale par l'institution de procédures démocratiques adaptées aux enjeux globaux favorise le déclin du système stato-centré et l'avènement du nouveau paradigme de la gouvernance (voir figure 3.2).

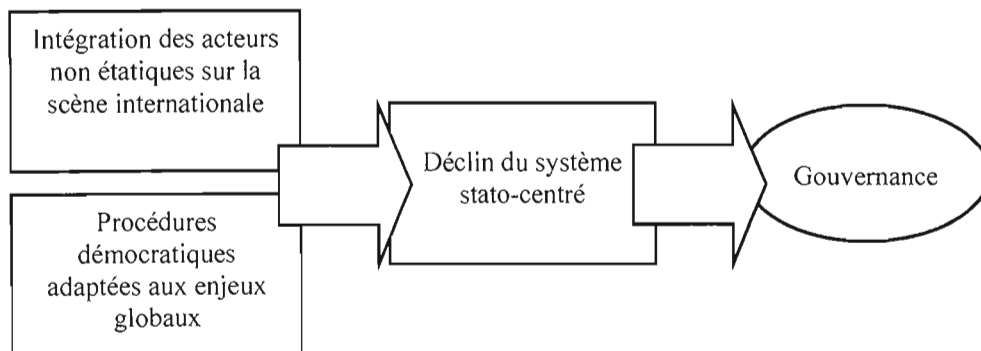


Figure 3.2 Une voie d'évolution vers la gouvernance

3.1.3 La démocratie délibérative garante de légitimité

En plus de correspondre à la nature globale des décisions qui doivent être prises relativement aux nouveaux enjeux environnementaux, l'aspect procédural de la participation publique pourrait aussi servir à la production de normes légitimes. Le support des acteurs non étatiques aux règles qui régissent les sociétés s'interpréterait en fait comme un véritable octroi de légitimité aux règles elles-mêmes, mais aussi, à ceux qui les institutionnalisent.

En ce sens, Alkoby (2003) affirme qu'au plan international, les normes internationales seraient plus légitimes et mieux respectées si elles émergeaient d'un processus interactif entre tous les acteurs pertinents de la scène internationale. De même, Kaldor perçoit le fondement des normes internationales dans le support du public: « En plus d'être fondées sur des ententes entre les États, ces règles sont aussi basées sur le support du public généré par le biais de la société civile » (Kaldor, 2003, p. 590)¹. Habermas, en accord avec ces deux auteurs, émet pour sa part « la critique d'un mode d'agrégation des préférences basé sur la légitimité légale-rationnelle monopolisée par l'État et ses administrations ² » et des réserves quant à « la confiance même dans le politique dans sa capacité à traiter l'ensemble des problèmes des sociétés modernes et l'émergence d'une société civile de plus en plus revendicatrice en termes d'organisation du pouvoir » ³. Pour Habermas, le principe de la souveraineté populaire fait même en sorte que c'est la totalité des citoyens qui détient la compétence législative. À cet égard, il affirme que l'État est légitime seulement si ses règles sont définies de façon démocratique et obligatoirement avec la participation des citoyens: « Sont valides strictement les normes d'action sur lesquelles toutes les personnes susceptibles

¹ What has happened in the 1990s, I would argue, is that a system, of global governance has emerged which involved both states and international institutions. It is not a single world state, but a system in which states are increasingly hemmed in by a set of agreements, treaties and rules of a transnational character. Increasingly, these rules are based not just on agreement between states but on public support, generated through global civil society.

² Habermas, 1997, cité par Jouve, 2005, p.322.

³ Keane, 1998, cité par Jouve, 2005.

d'être concernées d'une façon ou d'une autre pourraient se mettre d'accord en tant que participants à des discussions rationnelles⁴ » (Habermas, 1997, p. 123).

La nouvelle participation des ONG peut, selon nous, bénéficier largement de l'éclairage de la forme délibérative de la démocratie dans laquelle chaque individu est appelé à exprimer rationnellement son opinion pour déterminer les règles démocratiques qui fondent la légitimité. Au plan opérationnel, la politique délibérative se décline en deux éléments principaux: le réseau communicationnel des espaces publics politiques non investis par le pouvoir étatique où peuvent se développer la base des normes et des règles (comme les forums de discussion), et les procédures démocratiques institutionnalisées par l'État (comme le suffrage). Le système politique a donc un double mandat. D'une part, il doit laisser se former naturellement et de façon informelle une opinion, dans des espaces publics politiques non investis par le pouvoir et se déployant sans contraintes. D'autre part, il doit mettre en place des procédures favorisant l'implication des citoyens dans l'analyse, le conseil et la prise de décision (Dorcey et McDaniels, 2001, p. 251). Si ces conditions sont satisfaites, la politique délibérative pourrait

produire des décisions que les citoyens eux-mêmes reconnaîtront comme légitimes, parce qu'ils les jugeront correctes/meilleures/plus justes ou raisonnables. La délibération publique est ainsi le concept charnière qui permet de lier bien commun, justification et légitimité (Leydet, 2002, p. 175).

Nous verrons dans les prochains chapitres que le soutien aux normes est une préoccupation marquée de la part du gouvernement canadien et de l'ONU, mais que dans les faits, elle est difficile à mettre en œuvre.

⁴ Par discussions rationnelles, Habermas entend des discussions basées sur des arguments rationnellement acceptables pour tous, même si tous ne sont pas d'accord sur le contenu de l'argument lui-même. Ceci est possible, dans la pensée habermassienne, par l'usage de la politique délibérative, qui génère un débat où tous auront eu la possibilité de s'exprimer sur une question discutée.

3.1.4 Une participation des acteurs non étatiques circonscrite par les États

La troisième raison justifiant la réforme des procédures de participation publique concernerait la volonté de l'État de conserver sa traditionnelle place centrale. La question qui se pose est donc la suivante : pourquoi la participation des ONG a-t-elle été clairement acceptée dans les organisations internationales par l'aménagement de procédures démocratiques particulières? Puisque les organisations intergouvernementales sont créées précisément par les gouvernements, et que ceux-ci disposent de beaucoup de latitude pour en définir les paramètres de fonctionnement, la participation des acteurs non étatiques aurait pu être exclue alors que dans les faits, elle est affaire courante. Il semblerait qu'au fil des dernières décennies, l'élaboration des modalités de participation des acteurs non étatiques se soit révélée un moyen de contrôler l'accès des ONG.

Pour plusieurs, on aurait ainsi toléré la participation des ONG pour éviter ce qui aurait été pire: ne pas y consentir. Dans le cas des changements climatiques, en tant que principaux acteurs régulateurs, les États auraient donné du pouvoir à un sous-ensemble d'ONG environnementales, restreint et déterminé les activités de ces dernières et mis en place des procédures formelles et informelles permettant de contrôler leur accès aux procédures de négociations (Raustiala, 1997). Nous pouvons en effet observer que l'accès des ONG varie selon les différents groupes de travail et les différentes institutions, certains étant formels et fermés aux ONG alors que d'autres, plus informels, leur sont ouverts. Ceci irait de paire avec l'absence de statut légal formel des acteurs non étatiques dans le droit international:

le manque de statut formel des acteurs non étatiques ne reflète pas leur influence croissante et leur utilité potentielle. En dépit de leur influence significative, sur le développement et la configuration des régimes environnementaux, ils n'ont pas de personnalité juridique dans le droit international ⁵ (Alkoby, 2003, p. 41).

⁵ [...] the (lack of) formal status of non-state actors does not reflect their increasing influence and their potential utility. In spite of their significant influence on the building and design of international environmental regimes they have no legal personality under international law.

En admettant les ONG au sein de procédures de négociations internationales selon leur gré, les États s'assureraient ainsi une mainmise constante sur ces dernières. Selon Alkoby (2003, p. 26), cette « vision stato centrée verticale [...] permet à l'État de surveiller le niveau de participation des acteurs non étatiques et de l'élargir ou de la restreindre sur une base ad-hoc, maintenant ainsi [sa] totale souveraineté ». En un mot, les gouvernements modèleraient la participation des ONG afin que les États accèdent à des avantages tout en minimisant les coûts politiques qui les accompagnent, et en exerçant un contrôle substantiel sur les résultats (Raustiala, 1997). La participation des ONG ne se ferait donc pas au prix de la souveraineté des États, mais plutôt au bénéfice de la capacité de régulation globale des États.

Conséquemment, on verrait un droit international certes plus ouvert, mais demeurant réfractaire à adapter formellement ses institutions:

Les acteurs non étatiques sont devenus de plus en plus engagés dans la formulation, la mise en œuvre et la mise en application des normes internationales, mais leur influence, qui est essentiellement effectuée par des moyens informels, n'est pas totalement reflétée dans le design des institutions internationales ¹ (Alkoby, 2003, p. 25).

Selon certains, l'ONU négligerait même considérablement les autres acteurs que les États: « Il est notable que les Nations unies, particulièrement ses organes principaux, sont complètement dominés par les États et leurs représentants officiels, les ONG et la société civile globale étant confinées aux marges des procédures ² » (Falk, 1999, p. 30). Ceci est sans contredit d'une importance considérable dans l'étude de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, qui sont des accords conclus dans le giron des Nations unies. Les solutions aux changements climatiques demeureraient ainsi dans les mains des gouvernements, les acteurs

¹ Non state actors have become increasingly involved in the formulation, implementation and enforcement of international norms, but their influence, which is primarily achieved by informal means, is not yet fully reflected in the design of international institutions.

² It is notable that the UN [Nations Unies], especially its main organs, is completely dominated by states and their formal representatives, with NGOs [Organisations non gouvernementales] and GCS [société civile globale] perspectives confined to the outer margins of the proceedings.

non étatiques ne pouvant qu'influencer les actions et idées des gouvernements et influencer le droit international et la politique (Raustalia, 1997).

L'avènement de diverses institutions aurait donc fait en sorte que la communauté mondiale s'est organisée autour de la notion de souveraineté qui a, d'une part, restreint le rôle autonome des institutions et, d'autre part, dans le même esprit que Westphalie, assuré que seuls les États pourraient être membres de celles-ci (Falk, 1999). Dans une perspective voisine de l'école néo-réaliste, on dirait donc que l'État est l'acteur le plus puissant du système international. Les institutions intergouvernementales seraient de simples instruments des États, dont la finalité est de satisfaire leurs intérêts au niveau international (Pierre et Peters, 2000).

En somme, si certains voient dans la participation des ONG un déclin de l'État souverain et une menace à sa centralité, d'autres pensent plutôt qu'elle est tout à fait à son avantage, et que ce dernier demeure un acteur de premier plan dans le système international. Bien qu'il s'ouvre peu à peu à une présence et à une participation des ONG, ce serait pour en fixer les modalités, ce qui constitue une façon de les contrôler. Les ONG fonctionneraient ainsi seulement « dans les interstices du système international étatique: ce sont les États qui définissent leur capacité d'agir en protégeant le droit d'association, en leur donnant accès à leur territoire et à la société civile ou en appuyant leurs actions » (Le Prestre, 2005, p. 112).

3.2 L'organisation non gouvernementale, nouvelle actrice du système international

Dans le système international, les ONG sont néanmoins nombreuses à profiter des interstices du système international étatique. Le fait que leur participation soit rigoureusement encadrée par les États ne les empêche pas de se multiplier à une vitesse considérable. De 5000 en 1995, il y avait, en 2002, plus de 6500 ONG internationales répertoriées dans l'*Annuaire des organisations internationales* (Le Prestre, 2005). Leur prise de position est aujourd'hui

systématique dans la plupart des débats environnementaux et dans le dossier des changements climatiques, elle s'est manifestée de manière extrêmement riche et diversifiée.

La participation des ONG dans divers processus du droit international a été intégrée dans la Déclaration de Stockholm dès 1972, laquelle a même érigé la participation publique en principe fondamental (Grandbois et Bérard, 2003). La Convention d'Aarhus de 1988 est néanmoins celle qui traduit le mieux le principe de la Déclaration de Rio sur les droits de participation publique, elle: « s'appuie sur la reconnaissance des liens entre les droits fondamentaux et la protection de l'environnement pour imposer aux États des obligations non seulement à l'égard des autres États membres, mais aussi à l'endroit de la société civile » (Grandbois et Bérard, 2003, p. 445). Son objectif vise à protéger le droit de chacun à vivre dans un environnement propre capable de garantir la santé et le bien-être. La Convention prévoit notamment que quiconque doit avoir accès à la justice en matière d'environnement : « Le droit interne doit également permettre à la population et aux ONG d'intenter des recours administratifs et judiciaires pour que les lois sur l'environnement soient appliquées lorsqu'une infraction est constatée » (Grandbois et Bérard, 2003, p. 447).

Le réseau complexe d'ONG est aujourd'hui bien implanté dans le système international. Dans les négociations sur les changements climatiques, on a même vu se prononcer de nombreux organismes de défense de l'environnement. Figure emblématique de la société civile, l'ONG se présente comme une actrice fondamentale dans notre analyse de la souveraineté. Les ONG comme Greenpeace, qui se décrit comme un organisme de pression indépendant (Greenpeace, 2007), le Sierra Club, qui se voit comme une *grassroot environmental association* (Sierra Club, 2007) ou le Réseau Action Climat, qui est un réseau de plus de 365 ONG (Réseau Action Climat, 2007) parviennent à représenter une grande variété d'acteurs, dont les intérêts vont de commerciaux à environnementaux, en passant par religieux ou municipaux. C'est beaucoup à travers leurs activités que nous pourrions observer la reconceptualisation de la souveraineté étatique, ce qui explique le développement considérable que nous leur accordons.

Beaucoup d'auteurs utilisent des définitions qui émergent du Conseil économique et social de l'ONU pour donner un sens à l'ONG (Nowrot, 1996-1997; Alkoby, 2003; Le Prestre, 2005), ce qui est pour nous fort pertinent dans l'étude d'accords mis sur pieds dans le système onusien. Selon le Conseil, l'ONG serait une

organisation qui n'a pas été constituée par une entité publique ou par voie d'un accord intergouvernemental, même si elle accepte des membres désignés par les autorités publiques, mais à condition que la présence de tels membres ne nuise pas à sa liberté d'expression. Les principaux moyens financiers de l'organisation doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés ou éléments constitutifs nationaux ou des contributions des particuliers membres de l'organisation (ONU, Conseil économique et social, 1996).

Les ONG poursuivraient essentiellement un but politique. Ainsi, pour Wapner (1998), les ONG sont des organisations à travers lesquelles les gens partagent des intérêts et des valeurs communes et/ou expriment des aspirations politiques. De même les ONG peuvent aussi être définies comme des « groupes organisés non étatiques qui recherchent du changement dans les politiques (organized nonstate groups that seek to effect change in policy) » (Raustiala, 2001, p. 97). Enfin, dans le domaine environnemental, les groupes seraient des organisations environnementales internationales, parfois scientifiques, parfois politiques, ayant des degrés de militantisme et d'engagement variables, ayant pour but de faire du lobbying et de mobiliser l'opinion publique quant aux questions environnementales (Luard, 1990).

On peut retenir que l'ONG, qui possède évidemment une dimension associative, met de l'avant certaines valeurs et intérêts partagés par ses membres qui en déterminent collectivement les activités. Elle n'est pas créée en vertu des gouvernements centraux, mais peut cependant inclure des personnes provenant des autorités publiques locales. Elle ne comporte pas de but lucratif et son objectif est d'une part de répondre aux besoins des membres qui la composent ou avec les communautés qui coopèrent avec elle, et d'autres part, d'influencer les politiques en faveur des aspirations de ses membres.

3.3 Les fonctions et les activités des organisations non gouvernementales

Dans les démocraties industrielles, trois types d'ONG se distinguaient aujourd'hui: les organisations de masse représentant des intérêts divers dans le domaine de la protection de l'environnement (elles oeuvrent au niveau national, mais forment parfois des coalitions transnationales ponctuelles), les ONG internationales (qui ont parfois aussi des activités nationales) et les organisations qui s'orientent vers la recherche et le conseil politique (Le Prestre, 2005) (voir figure 3.3). Par ailleurs, on remarque deux tendances des ONG: la formation de coalitions nationales et internationales qui rassemblent de nombreuses organisations se mobilisant en vue d'un objectif précis et limité, et la mobilisation des populations locales (Le Prestre, 2005).

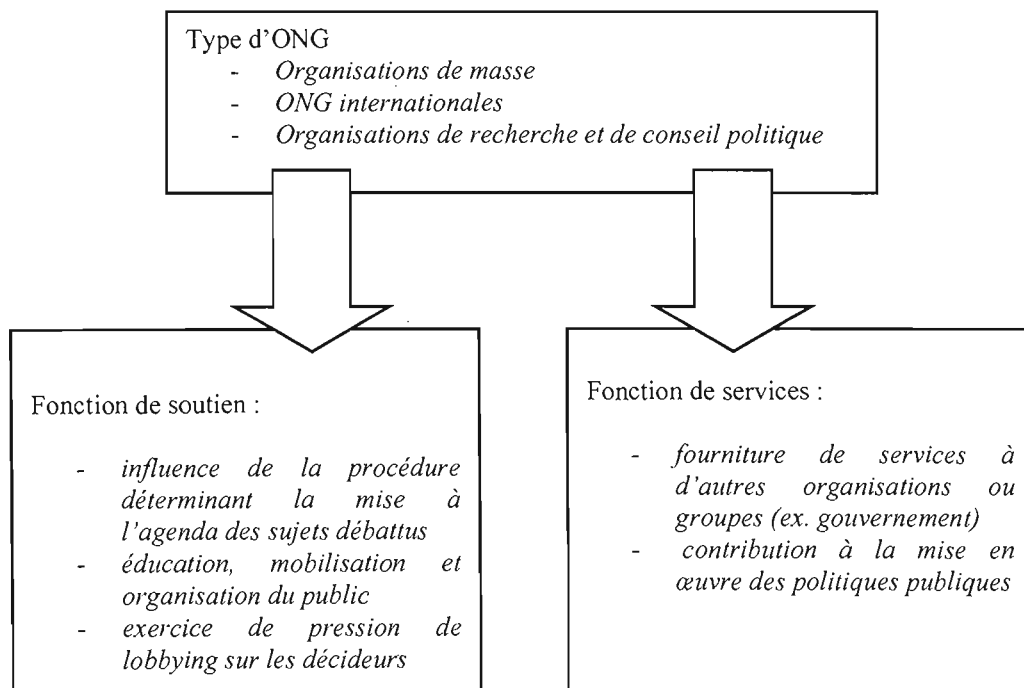


Figure 3.3 Classification des types d'ONG

Pour atteindre leurs buts, différentes stratégies sont utilisées par les ONG. Giorgetti (1999) détermine ainsi trois modes d'action des ONG :

- 1- le lobbying et la pression sur les gouvernements afin qu'ils adoptent des positions cohérentes avec leurs intérêts (les buts étant d'éduquer le public quant aux dangers des changements climatiques et de convaincre les gouvernements d'agir relativement à la question)
- 2- l'influence de l'agenda par la définition ou la redéfinition des questions dans un sens cohérent avec leur position
- 3- la proposition de section de convention ou de convention entière à la CdP

La mise en œuvre de ces stratégies, plus particulièrement dans le domaine des changements climatiques, implique le recours à cinq catégories d'activités¹. Les ONG contribuent d'abord à déterminer l'agenda international et à demeurer au fait des nouveaux défis environnementaux. C'est en effet en fournissant une expertise scientifique qu'elles font émerger les efforts pour combattre les problèmes environnementaux (Alkoby, 2003). Ce faisant, elles contribuent à donner une crédibilité aux questions discutées et à mobiliser l'opinion publique,² mais aussi à populariser les problèmes environnementaux. Une fois ces défis identifiés, les ONG peuvent proposer de nouvelles conventions (Nowrot, 1996-1997). Le courant post institutionnaliste de la société civile globale et de la politique civique mondiale estime d'ailleurs que, les activités apparemment stato-centrées telles que les traités internationaux et les organisations intergouvernementales, sont grandement impulsées par la pression des ONG (Litfin, 1997). Selon Le Prestre, « La mise à l'ordre du jour est à l'origine de nombreuses ONGE [organisations non gouvernementales environnementales] qui ont été fondées afin de promouvoir une définition du problème ou des valeurs que les gouvernements ignorent » (Le Prestre, 2005, p. 107).

Les ONG peuvent aussi fournir des conseils politiques et des informations. Elles travaillent sur « la nature du problème, sa gravité et sa sévérité, ses coûts potentiels et les impacts

¹ 1997b dans Raustiala, 2001.

² Lindborg, 1992, cité par Alkoby, 2003.

potentiels des solutions variées disponibles (the nature of the problem, its depth and severity, the potential costs, and the potential impact of various solutions) » (Raustiala, 2001, p. 104), ce qui est utile pour les gouvernements qui, dans ces domaines, ont souvent peu d'expérience et de ressources (Raustiala, 2001; Nowrot, 1996-1997). Selon Le Prestre, « Plusieurs ONG tiennent des sessions d'information régulières pour les négociateurs, et rédigent des documents d'explication qui compensent parfois l'absence d'expertise nationale » (Le Prestre, 2005, p. 108). Qui plus est,

les ONG peuvent apporter des indications précieuses sur le point de vue de la base et de différents secteurs de la société, fournir des analyses intersectorielles, entreprendre une évaluation indépendante des projets et des politiques, diffuser de nouvelles idées, etc. (Le Prestre, 2005, p. 109).

Ce faisant, elles réduisent le coût de développement de politiques pour les gouvernements³. Certaines ONG auraient d'ailleurs parfois des ressources plus élevées que certains pays et souvent, une expertise scientifique supérieure à celle des pays pauvres. Leur savoir et leurs ressources sont ainsi rendus disponibles aux gouvernements (Alkoby, 2003).

L'influence des procédures des négociations internationales par le biais de la pression politique est également au nombre des activités menées par les ONG. Elles peuvent ainsi faire pression dans les négociations internationales elles-mêmes et au niveau domestique (Raustiala, 2001) en exerçant du lobbying auprès des gouvernements (Nowrot, 1998-1999; Raustiala, 2001) et par l'usage des médias et d'Internet⁴. Les ONG sont aussi en mesure d'influencer les parlements nationaux « à travers la mobilisation des populations locales ou par la diffusion d'informations nouvelles » (Le Prestre, 2005, p. 110). Elles peuvent faire appel au public directement en lançant des campagnes, agir sur certains gouvernements moins coopératifs, par exemple en s'alliant à des États davantage proactifs, former des coalitions ou réseaux transnationaux qui font la promotion des pratiques nouvelles dans les

³ Raustiala, 1997 cité par Alkoby, 2003.

⁴ Gamble and Ku, 2000 cité par Alkoby, 2003.

États, contribuer à faire avancer les connaissances scientifiques et diffuser de l'information sur le respect des engagements des États (Le Prestre, 2005). Enfin, elles influencent les points de vue et les comportements des États en interpellant directement les décideurs (Nowrot, 1998-1999).

Les ONG peuvent aussi surveiller les actions gouvernementales. Certaines ONG font un rapport de ce que les États disent accomplir relativement aux changements climatiques et rendent ces informations accessibles à tous. Les bulletins quotidiens (comme *ECO*) peuvent notamment servir ce but en publicisant les mauvaises actions de certains États (Nowrot, 1998-1999). Puis, les ONG peuvent être utiles pour évaluer la conformité réelle des États dans un contexte où la souveraineté fait en sorte qu'il est difficile pour un État de s'introduire dans les affaires domestiques des autres États. Ceci peut contribuer à enrayer certains problèmes qu'engendre la surveillance de l'État par lui-même dans les régimes environnementaux, et qui mettent en doute l'objectivité et la véracité des informations qu'ils fournissent, par manque de capacités ou par mauvaise foi.

Enfin, certaines ONG sont actives dans l'aide à la procédure de mise en œuvre des accords par les États. Elles jouent donc un rôle dans la formation, la surveillance, la vérification et la modification des régimes environnementaux internationaux (Wapner, 1998). Par exemple, une fois les ententes signées, elles mènent parfois des campagnes afin de forcer les États dissidents à se conformer aux lois internationales, ou alors, elles poursuivent en cour ces États et corporations⁵.

Lorsqu'il s'agit de participer aux divers processus qui entourent la mise sur pied d'accords légaux, il semble que la participation des ONG soit plus élevée au début des négociations et plus faible lorsqu'il s'agit de régler les délicates questions finales. Cette participation des ONG serait déterminée, selon Raustiala (1997), par leurs habiletés et leur ressources ainsi que par les incitatifs politiques et technocratiques des États. Ces habiletés et ressources ne

⁵ Bothe, 1997 et Hodas, 2000, cité par Alkoby, 2003.

seraient pas toutes utiles au même moment, l'expertise politique étant par exemple profitable au début des négociations, alors que la surveillance est intéressante lors de l'application (Raustalia, 1997). Selon certains, il se serait même développé des schémas de participation des acteurs non étatiques qui s'illustrent bien dans le cas des changements climatiques:

Les entités non étatiques ont joué un rôle clé dans les stades formatifs initiaux et continuent de le faire dans le domaine du droit, en utilisant surtout des moyens d'influences informels. Au fur et à mesure que le régime approche de sa phase de mise en œuvre cependant, et que les activités plus formelles du droit commencent, les acteurs non étatiques semblent être écartés, laissant la scène internationale aux entités souveraines seules⁶.

Alkoby (2003) distingue en ce sens les sphères formelles et informelles d'influence. Au niveau formel, on remarque les activités qui se déroulent au début du processus de négociations, qui correspond généralement aux deux premières catégories identifiées par Raustalia (détermination de l'agenda politique par la fourniture d'expertise scientifique et pouvoir d'influence). Plus le processus avance, plus le rôle des ONG verserait dans la sphère informelle, soit les troisième, quatrième et cinquième catégories déterminées par Raustalia. Les ONG agissent au niveau informel lorsque les gouvernements, à un stade plus avancé des négociations, ont tendance à se fermer davantage à leur participation (figure 3.4)

⁶ One illustrative example of these patterns of non-state actor participation is the climate change regime. Non-state entities have played key roles in the early formative stages of this regime, and continue to do so in its lawmaking fora, by using mainly informal means of influence. As this regime approaches its implementation phase, however, and the more formalized the lawmaking activity becomes, non-state actors seem to be pushed aside, leaving the international stage to sovereign entities alone (Alkoby, 2003, 36).



Figure 3.4 Degré de formalité de participation des ONG selon le stade d'avancement du processus de négociations

3.4 Conclusion

Nous avons vu que les ONG revendiquent fortement leur participation dans les négociations internationales en environnement et que les États ont choisi, pour différentes raisons, de leur laisser une place dans celles-ci. Ces nouveaux acteurs non étatiques disposent donc aujourd'hui d'un lieu pour exprimer leurs préoccupations. L'avènement des acteurs non étatiques dans le système international pourrait supposer de considérables avancées démocratiques, vu les impératifs de légitimation des États et des normes et des institutions créées par ce dernier. Toutefois, aux dires de plusieurs auteurs, cette nouvelle démocratie, qui s'arrime à la gouvernance, ne serait qu'un mirage, et le système du droit international, en somme, serait loin d'être démocratique (Trudeau, appendice I). L'État tolère certainement la présence des ONG, mais tenterait en revanche de contrôler leur participation. Le nouveau type de participation permettrait ainsi aux acteurs non étatiques d'être entendus, mais pas toujours écoutés. Même si ces acteurs ont développé de nombreuses stratégies qui s'illustrent par une quantité quasi infinie d'activités, et saisi des manières de se positionner dans le système international, aujourd'hui, ils demeureraient fondamentalement figés dans le seul espace que consentent à leur laisser les États. Ainsi, les acteurs non étatiques contribueraient à rendre légitimes les normes des États qui cherchent précisément à les contrôler. Les prochains chapitres feront le point sur la manière dont ceci peut-être vérifié dans le cas des changements climatiques.

CHAPITRE IV

LES ACCORDS INTERNATIONAUX SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET LE CANADA

L'objet de ce chapitre est d'aborder en détails le cas spécifique que nous étudions. D'abord, nous expliquerons en quoi consistent la CCNUCC et le Protocole de Kyoto au plan technique, de leur genèse à leurs mécanismes économiques, en passant par leur structure. Puis, nous verrons la manière donc le Canada a négocié leur contenu. Ensuite, nous dégagerons les éléments qui concernent la participation des acteurs non étatiques dans les documents de l'ONU. Enfin, nous verrons quelles est l'opinion du Canada relativement à cette participation et sa manière de la mettre en œuvre.

4.1 La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto

4.1.1 Historique

En 1972, la Conférence de Stockholm jette « les bases de la politique actuelle en matière d'environnement » (ONU et al., 2002), qui mèneront notamment au Protocole de Kyoto (voir tableau 4.1). On y voit se relier deux courants: la prise de conscience écologique apparue dans les années 1960, et les idées de développement et de solidarité internationale nées dans les années 1950. Fidèle à cette nouvelle conception, la Première conférence sur le climat de l'ONU adopte, en 1979, une déclaration « appelant tous les gouvernements du monde 'à prévoir et prévenir les changements climatiques d'origine anthropique [causés par l'action humaine] qui pourraient nuire au bien-être de l'humanité' » (ONU et al., 2002, p. 17). Avec la tenue de la Deuxième conférence sur le climat de l'ONU, en 1990, qui statue que les changements climatiques sont une préoccupation pour l'humanité entière, on s'entend pour

développer une convention relative aux changements climatiques, que l'on commence à négocier la même année (Ferrier, 2003). En 1992, le Sommet de la Terre adopte La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et parallèlement, la Convention sur la biodiversité et la CCNUCC.

Tableau 4.1

Historique des négociations sur les changements climatiques

Année	Événement
1972	Conférence de Stockholm
1979	Première conférence sur le climat de l'ONU
1988	Création du Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) Conférence de Toronto
1990	Premier Rapport du GIEC Deuxième conférence sur le climat de l'ONU
1992	Conférence des Nations unies sur l'Environnement et le Développement (Sommet de la Terre) Adoption de la CCNUCC
1994	Entrée en vigueur de la CCNUCC
1995	Première Conférence des Parties, Berlin (28 mars au 7 avril) Deuxième Rapport du GIEC
1996	Deuxième Conférence des Parties, Genève (8 au 19 juillet)
1997	Sixième et septième session de groupe Ad-hoc Troisième Conférence des Parties à la CCNUCC, Kyoto (1 ^{er} au 11 décembre)
1998	Quatrième Conférence des Parties, Buenos Aires (2 au 3 novembre)
1999	Cinquième Conférence des Parties, Bonn (23 octobre au 5 novembre)
2000	Sixième Conférence des Parties (partie 1), La Haye (13 au 24 novembre)
2001	Troisième Rapport du GIEC Sixième Conférence des Parties (partie 2), Bonn (16 au 27 juillet) Septième Conférence des Parties, Marrakech (29 octobre au 9 novembre)
2002	Huitième Conférence des Parties, New Dehli (23 octobre au 1 ^{er} novembre)
2003	Neuvième Conférence des Parties, Milan (1 ^{er} au 12 décembre)
2004	Dixième Conférence des Parties, Buenos Aires (6 au 7 décembre)
2005	Entrée en vigueur du Protocole de Kyoto Onzième Conférence des Parties et Première Réunion des Parties au Protocole de Kyoto, Montréal (28 novembre au 9 décembre)
2006	Douzième Conférence des Parties et Deuxième Réunion des Parties au Protocole de Kyoto, Nairobi (6 au 17 novembre)
2007	Quatrième Rapport du GIEC

4.1.2 Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

Se consacrant spécifiquement à consolider les connaissances scientifiques sur les changements climatiques, le GIEC est créé en 1988 par le Programme des Nations unies sur l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale. Cet organisme est en effet chargé « d'évaluer l'état des connaissances concernant le système climatique et l'évolution du climat et leur incidence sur les systèmes économiques, écologiques et sociaux, et de trouver des pistes de solutions » (ONU, 2005b).

Le premier Rapport d'évaluation du GIEC en 1990, effectue un examen initial des connaissances existantes sur les changements climatiques, de leur impact sur l'environnement et des stratégies de réponse possibles. Ayant beaucoup impressionné les décideurs et le grand public (ONU et al., 2002), il suscite même la volonté des États d'entreprendre des actions face à ce problème (ONU, 2005a). Rédigé et révisé par 2000 scientifiques et experts, on voit paraître en 1995, le deuxième Rapport d'évaluation du GIEC, dans lequel on affirme clairement les causes anthropiques du réchauffement climatique (ONU et al., 2002). Le troisième Rapport d'évaluation du GIEC, en 2001, se constitue par la suite comme un large consensus scientifique qui confirme les causes anthropiques des changements climatiques, mais évoque aussi des scénarios d'avenir, les conséquences des changements climatiques et la manière dont ils toucheront les humains. Le quatrième Rapport d'évaluation du GIEC (2007) affirme cette fois sans équivoque les origines anthropiques du réchauffement du climat; on y prédit sa poursuite pour les 100 prochaines années, et ce, même dans le cas d'une stabilisation immédiate des émissions de GES (GIEC et al., 2007).

4.1.3 L'entrée en vigueur de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto

Suite à son adoption au Sommet de la Terre, la CCNUCC entre en vigueur en 1994, et implique depuis la tenue annuelle des CdP, constamment marquées par divers ajustements. Lors de la Première CdP, tenue à Berlin en 1995, on constate d'emblée que les engagements

des pays industrialisés sont insuffisants pour atteindre des résultats effectifs. Il y a eu des dissensions entre certains pays occidentaux, les pays d'Europe du Nord désirant des engagements stricts, alors que les pays du JUSCANZ [Japon, États-Unis, Canada et Nouvelle-Zélande], étaient plus prudents (Obertür et Herman, 1995, cité par Giorgetti, 1999). Un groupe ad-hoc de pays pour le « mandat de Berlin » en ressort donc avec la mission de réfléchir à des moyens de renforcer les engagements des pays industrialisés. Il faudra jusqu'au 11 décembre 1997, lors de la Troisième CdP à la CCNUCC, pour que soit adopté le Protocole de Kyoto, qui remédie à ces engagements trop souples.

De 1998 à 2001, les CdP se penchent sur « les détails opérationnels du Protocole » (ONU et al., 2002) consignés dans le Plan d'action de Buenos Aires (1998), formulés dans les Accords de Bonn (2001) et traduits en règles juridiques dans les Accords de Marrakech (2001) (ONU et al., 2002). C'est ce qui a mené notamment aux mécanismes économiques qui composent le Protocole de Kyoto.

La Dixième CdP, en 2004, commence pour sa part à aborder le sujet de l'avenir du Protocole après l'année 2012, qui met un terme à l'éventuelle première période d'engagement des États. Une fois précisés les nombreux détails du Protocole, il entre enfin en vigueur le 16 février 2005. Cette même année, la Onzième CdP à la CCNUCC et la Première Réunion des Parties (RdP) au Protocole de Kyoto se tiennent à Montréal. On y adopte les accords de Marrakech, concernant essentiellement les mécanismes économiques, et l'on convient de débiter des négociations pour la seconde période d'engagement au Protocole dès 2006. La Douzième CdP à la CCNUCC et la Deuxième RdP au Protocole de Kyoto se tiennent à Nairobi en 2006. Les pays industrialisés s'entendent en principe sur la nécessité de réduire les émissions de GES de 50 %. On met aussi en place les modalités de gouvernance d'un fonds d'adaptation pour les pays en développement. Enfin, la CdP/RdP 13, à Bali, a abouti à une feuille de route, laquelle inclut un échéancier pour un fonds d'adaptation et exige d'amorcer les négociations de la suite de Kyoto dès 2008 et de les avoir achevées au plus tard à la fin de 2009.

4.1.4 Caractéristiques de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto

Une convention constitue un cadre général dans lequel les Parties négocieront ultérieurement, notamment par des protocoles qui serviront à mettre en œuvre plus facilement les objectifs de la convention. Dans le cas qui nous occupe, la CCNUCC a pour objectif ultime de

stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable (CCNUCC, art. 2),

alors que celui du Protocole est de « faire progresser la Convention vers son objectif ultime » (Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société, 2005).

En 2005, 156 États participaient au Protocole de Kyoto (80 % des États), 33 à la CCNUCC seulement (17 % des États) et six ne participaient à aucun des deux accords (3 % des États). Les pays rassemblés au sein de la CCNUCC et du Protocole se répartissent en trois groupes. L'annexe I regroupe 41 pays industrialisés qui étaient membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1992, ainsi que les pays en transition sur le plan économique (ONU, 2005a). Dans le Protocole, les Parties de cette annexe, sauf la Biélorussie et la Turquie, représentent l'annexe B. L'annexe II regroupe pour sa part les 24 Parties industrialisées de l'annexe I, membres de l'OCDE en 1992, mais sans les économies en transition (ONU, 2005a). Enfin, les Parties n'appartenant pas à l'annexe I sont les pays en développement.

4.1.4.1 Les éléments principaux de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto

Le préambule de la CCNUCC, non contraignant, fait état de plusieurs principes qui doivent inspirer les actions des États (tableau 4.2).

Tableau 4.2

Principaux éléments de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto

Le préambule de la CCNUCC (non contraignant)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Le changement climatique préoccupe l'humanité entière ◦ L'activité humaine a contribué au réchauffement ◦ Les pays développés sont responsables de la majeure partie des gaz à effet de serre émise jusqu'à maintenant et les pays en développement augmenteront les leurs pour se développer ◦ Les écosystèmes terrestres et marins sont des puits de carbones importants ◦ La prévision des changements climatiques recèle des incertitudes ◦ Les pays doivent agir de concert mais en s'acquittant de responsabilités communes mais différenciées ◦ Les pays doivent agir en accord avec la Déclaration de Stockholm ◦ Les États sont libres d'exploiter leurs ressources sur leur territoire, mais leurs activités ne doivent pas causer de dommages dans d'autres juridictions ◦ La souveraineté des États doit présider à la coopération internationale ◦ La législation et les normes doivent être appropriées à chaque État en termes de coût social et économique ◦ Le climat mondial doit être protégé pour les générations futures ◦ Les États sont conscients de la vulnérabilité des États côtiers ou insulaires et de l'application d'un plan d'action pour lutter contre la désertification ◦ Les États sont conscients de l'état des connaissances scientifiques et de la recherche sur les changements climatiques ◦ Les États savent que les actions contre les changements climatiques auront une efficacité maximale si elles se fondent sur la science ◦ Les pays développés doivent agir immédiatement en tenant compte de tous les gaz à effet de serre ◦ Les pays en développement dont l'économie dépend des énergies fossiles feront face à des obstacles ◦ Les mesures prises pour lutter contre les changements climatiques ne doivent pas compromettre la croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté dans les pays en développement ◦ Les pays en développement devront accroître leur consommation en énergie pour atteindre un développement économique et social durable ◦ Les technologies nouvelles peuvent favoriser un meilleur rendement énergétique

La CCNUCC (non contraignante)

- Stabilisation des gaz à effet de serre
 - Intérêt des générations futures
 - Responsabilités communes mais différenciées
 - Principe de précaution
 - Mise en place de programmes nationaux
 - Puits de carbone
 - Partage de technologies propres
 - Éducation, formation et sensibilisation du public
-

Protocole de Kyoto (contraignant)

- Efficacité énergétique
 - Puits de carbone
 - Ressources financières pour les PED
 - Transfert de technologies
 - Création d'un mécanisme de développement propre
 - Existence de mécanismes économiques
-

4.1.4.2 Les engagements

En vertu des obligations de la Convention, les États doivent dresser un inventaire de leurs émissions et présenter un rapport des mesures prises pour appliquer la Convention (ONU, 2005a). Ce rapport doit contenir les éléments suivants:

- la description des mesures pour atténuer les changements climatiques et pour développer et transférer des technologies respectueuses de l'environnement;
- un relevé des activités visant à gérer les puits de carbone de manière durable;
- la description des mesures d'adaptation aux changements climatiques, des actions accomplies relativement à la recherche sur le climat, d'observation du système climatique mondial et d'échange de données;
- la description des mesures qui visent l'éducation, la formation et la sensibilisation du public.

Contrairement aux deux autres groupes de Parties, celles qui appartiennent à l'annexe I, soit les pays industrialisés et les pays en transition, doivent aussi adopter des politiques nationales, réduire les émissions de GES et produire des communications nationales plus détaillées. Les Parties de l'annexe II, donc les mêmes, mais sans les économies en transition, doivent pour leur part fournir des ressources financières additionnelles en vue « de couvrir les

coûts de la mise en œuvre de l'article 12 [concernant le mécanisme de développement propre, voir section 4.4.3] pour les PED [pays en développement] ainsi que les coûts d'adaptation des pays les plus vulnérables » (Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société, 2005, p. 18), renforcer les capacités des autres Parties et transférer des énergies propres dans les pays moins avancés.

En vertu du Protocole, les États doivent élaborer des programmes nationaux d'adaptation et d'atténuation, coopérer dans le transfert de savoir-faire, de recherche, d'éducation et de formation et inclure des informations sur les actions prises en vertu du Protocole dans leur communication nationale.

Les Parties de l'annexe I doivent de plus s'engager à des réductions chiffrées de certains GES de 5,2 % en moyenne des niveaux de 1990 pour la période de 2008-2012 (les économies en transition peuvent choisir une autre année de référence si elles le souhaitent), fournir des preuves de leur progrès dès 2005, témoigner de transparence et de coopération avec les autres Parties pour renforcer l'efficacité des mesures qu'elles adoptent, et mettre en place un système national d'inventaire des émissions approuvé par le GIEC (Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société, 2005). Les Parties de l'annexe II doivent quant à elles porter aussi assistance aux pays en développement.

Structure de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et du Protocole de Kyoto

4.1.4.3 La Conférence des Parties (CdP) et la Réunion des Parties (RdP)

L'organe suprême de la Convention est la CdP (CCNUCC, art. 7.2), alors que celui du Protocole de Kyoto est la RdP (Protocole de Kyoto, art. 13.1). Les États qui ont ratifié la CCNUCC sont tous membres de la CdP, et ceux qui ont ratifié le Protocole (et préalablement aussi la CCNUCC) sont tous membres de la RdP. La CdP et la RdP sont donc *essentiellement*

la même entité, la RdP excluant seulement les États qui, bien que Partie à la CCNUCC, n'ont pas adhéré au Protocole.

Le rôle de la CdP/RdP est de « faire le point sur l'application de la Convention, adopter des décisions qui élaborent davantage avant les règles fixées et négocier de nouveaux engagements » (ONU, 2005a, p. 10). Pour ce faire, elle voit à ce que les obligations des Parties et les arrangements institutionnels qui émergent de la Convention soient en accord avec celle-ci: elle fait périodiquement l'examen des obligations des Parties en ayant à l'esprit l'objectif de la Convention, des expériences liées à son application et l'évolution des connaissances scientifiques et techniques qui lui sont en lien. Aussi, tout en tenant compte de la diversité des situations, des responsabilités et des moyens des Parties, en vertu de l'article 7.2.b et 7.2.c, la CdP veille à ce que soit échangée l'information sur les mesures adoptées par les Parties afin de lutter contre les changements climatiques et coordonne ces mesures. Elle contribue à améliorer les façons d'inventorier les GES et à comptabiliser l'absorption par les puits en encourageant le perfectionnement des méthodes pour ce faire, tout en évaluant l'efficacité des mesures prises à cette fin. La Convention fait également une évaluation des effets des mesures prises pour réduire les GES :

Elle évalue, sur la base de toutes les informations qui lui sont communiquées conformément aux dispositions de la Convention, l'application de la Convention par les Parties, les effets d'ensemble des mesures prises en application de la Convention, notamment les effets environnementaux, économiques et sociaux et leurs incidences cumulées, et les progrès réalisés vers l'objectif de la Convention (CCNUCC, art. 7.2.e).

La CdP a aussi pour tâche d'examiner, d'adopter et d'assurer la publication des rapports produits par les Parties, de formuler des recommandations sur les questions nécessaires à l'application de la Convention et de mobiliser des ressources financières, surtout pour faire en sorte que les pays en développement puissent respecter leurs engagements (Ferrier, 2003). S'il y a lieu, elle est responsable de la création des organes subsidiaires qui sont nécessaires à l'application de la Convention, à qui elle donne des directives, et elle examine les rapports de ceux-ci. La gestion financière de la CdP et des organes subsidiaires relève également du

mandat de la CdP: « Le cas échéant, elle sollicite et utilise les services et le concours des organisations internationales et des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux compétents, ainsi que les informations qu'ils fournissent » (CCNUCC, art. 7.2.1). Enfin, toute fonction nécessaire à l'atteinte de l'objectif de la Convention est de son ressort.

4.1.4.4 L'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique

L'organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique est chargé des questions scientifiques et technologiques relatives à la Convention (art. 9.1). Il

formule à la Conférence des Parties des avis sur les questions d'ordre scientifique, technologique et méthodologique, y compris la manière d'affiner les règles visant l'établissement des communications nationales et des inventaires nationaux (ONU, 2005a, p. 11).

Cet organe fait l'état des connaissances sur les changements climatiques, ainsi que le point sur les effets des mesures prises pour les contrer, et se tient au fait des technologies et savoir-faire innovateurs tout en encourageant leur transfert vers les pays en développement. De plus, il émet des avis quant aux programmes scientifiques et quant à la coopération internationale en ce qui a trait aux changements climatiques, aide les pays en développement à acquérir une capacité propre en regard des changements climatiques et donne des réponses aux questions de la CdP lorsqu'elles sont de nature scientifique, technologique et méthodologique (Ferrier, 2003).

4.1.4.5 L'organe subsidiaire de mise en œuvre

L'organe subsidiaire de mise en œuvre évalue et suit l'application de la Convention. Il analyse les communications nationales et s'occupe des aspects financiers et administratifs

(ONU, 2005a). Principalement, il veille à une application effective de la Convention. Son mandat est notamment d'évaluer les informations suivantes, que doivent fournir les États Parties en vertu de l'article 12.1: l'inventaire national des émissions anthropiques de tous les GES non réglementés par le Protocole de Montréal, la description des mesures prises ou envisagées en vue d'appliquer la Convention afin de réduire les émissions anthropiques de GES et l'estimation des effets de leurs politiques et mesures pour réduire ces gaz et toute autre information que la Partie croit utile de placer dans sa communication pour atteindre l'objectif de la Convention. Cet examen se veut une évaluation de l'effet global des mesures prises par les États Parties et il est effectué dans le but de vérifier si les alinéas 4.2.a¹ et 4.2.b², sont adéquats.

4.1.4.6 Le Secrétariat

En vertu de l'article 8, est créé un Secrétariat. Cette entité est d'abord chargée de l'organisation des sessions de la CdP et de ses organes subsidiaires ainsi que de la fourniture de divers services. Puis, le Secrétariat reçoit les rapports, les compile et peut aider certaines

¹ Chacune de ces Parties [les pays développés Parties et les autres Parties à l'annexe I] adopte des politiques nationales et prend en conséquence les mesures voulues pour atténuer les changements climatiques en limitant ses émissions anthropiques de gaz à effet de serre et en protégeant et renforçant ses puits et réservoirs de gaz à effet de serre. Ces politiques et mesures démontreront que les pays développés prennent l'initiative de modifier les tendances à long terme des émissions anthropiques conformément à l'objectif de la Convention, reconnaissant que le retour, d'ici à la fin de la présente décennie, aux niveaux antérieurs d'émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal contribuerait à une telle modification et, tenant compte des différences entre ces Parties quant à leur point de départ et à leur approche, à leur structure économique et à leur base de ressources, de la nécessité de maintenir une croissance économique forte et durable, des technologies disponibles et des autres circonstances propres à chaque cas, ainsi que de la nécessité pour chacune de ces Parties de contribuer de façon appropriée et équitable à l'effort entrepris à l'échelle mondiale pour atteindre cet objectif. Ces Parties peuvent appliquer de telles politiques et mesures en association avec d'autres Parties et aider d'autres Parties à contribuer à l'objectif de la Convention, en particulier à celui du présent alinéa (CCNUCC, art. 4.2.a).

² Afin de favoriser le progrès dans ce sens, chacune de ces Parties soumettra, conformément à l'article 12, dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la Convention à son égard, puis à intervalles périodiques, des informations détaillées sur ses politiques et mesures visées à l'alinéa a), de même que sur les projections qui en résultent quant aux émissions anthropiques par ses sources et à l'absorption par ses puits de gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal, pour la période visée à l'alinéa a), dans le but de ramener individuellement ou conjointement à leurs niveaux de 1990 les émissions anthropiques de dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal. La Conférence des Parties passera ces informations en revue, à sa première session puis à intervalles périodiques, conformément à l'article 7 (CCNUCC, art. 4.2.b).

Parties, le cas échéant, à compiler et diffuser ses informations nationales. Le Secrétariat est aussi chargé de coordonner les secrétariats des autres organes internationaux compétents (art. 8.2.e) en plus de prendre, supervisée par la CdP, toute disposition administrative et contractuelle pour parvenir à un accomplissement efficace de ses fonctions. Enfin, le secrétariat doit produire des rapports de ses activités, qui seront soumis à la CdP.

Les mécanismes du Protocole de Kyoto

4.1.5.1 L'échange international d'émissions

L'article 17 propose un principe d'échange international de droits d'émissions entre pays industrialisés, que l'on a principalement connu sous l'expression de « permis d'émissions échangeables ». Ce dispositif permet aux pays de l'annexe I d'acheter des permis d'émissions de GES à un autre pays annexe I. Ainsi, un pays dont les coûts de réduction marginaux sont élevés, pourra acheter des permis à un pays dont les coûts de réduction marginaux sont plus faibles dans le but de réduire globalement les émissions au plus bas coût possible (Ferrier, 2003). Un État qui émet moins de GES que la quantité qui lui est permise peut donc vendre son surplus de droits d'émissions à qui veut bien le lui acheter afin de remplir ses objectifs de réduction. À l'aide de ce mécanisme, le Protocole souhaite mettre en place une efficacité économique accrue en favorisant la réduction là où elle est le plus efficace.

4.1.5.2 La mise en œuvre conjointe

La mise en œuvre conjointe fait en sorte qu'un pays investisseur de l'annexe I peut réaliser dans un autre pays de l'annexe I, des projets dont le but est la réduction des émissions ou

l'amélioration de l'absorption par les puits³ et dont les unités de réductions lui seront attribuées:

Afin de remplir ses engagements au titre de l'article 3, toute Partie visée à l'annexe I peut céder à toute autre Partie ayant le même statut, ou acquérir auprès d'elle, des unités de réduction des émissions découlant de projets visant à réduire les émissions anthropiques par les sources ou à renforcer les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre dans tout secteur de l'économie (...) (Protocole de Kyoto, art. 6.1).

En d'autres termes, le territoire du pays « A » peut accueillir le projet du pays « B ». Dans un tel cas « A » cèdera des unités de réduction à « B ». Il s'agit donc d'une « transaction bilatérale entre un investisseur et un État d'accueil qui entend réaliser un projet de réduction de ses émissions et qui accepte de donner, en retour, des crédits de réduction à l'investisseur » (Arbour, 2002, p. 445)

4.1.5.3 Le mécanisme de développement propre

L'article 12 du Protocole de Kyoto a pour but

d'aider les Parties ne figurant pas à l'annexe I à parvenir à un développement durable ainsi qu'à contribuer à l'objectif ultime de la Convention, et d'aider les Parties visées à l'annexe I à remplir leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction de leurs émissions [...] (Protocole de Kyoto, art. 12).

Ce mécanisme autorise les pays de l'annexe I à élaborer des projets de réduction dans les pays non-annexe I, soit les pays en développement. Semblable à la mise en œuvre conjointe, ce mécanisme permet aux pays de l'annexe I de réaliser des projets contribuant à la réduction de GES des pays en développement, pour lesquelles ils recevront des réductions d'émissions

³ Les puits sont « Tout processus, activité ou mécanisme qui élimine de l'atmosphère un gaz à effet de serre, ou un précurseur d'un gaz à effet de serre ou un aérosol (IHQEDS, 2005, p. 72).

certifiées leur permettant d'atteindre leur propre objectif de réduction. Il pourrait s'agir, par exemple, de l'exportation d'une technologie moins polluante.

4.2 Le Canada et les négociations

4.2.1 L'évolution de la position canadienne

Si le Canada a adopté des positions progressistes en regard des changements climatiques dès 1988 en organisant la conférence de Toronto *The Changing Atmosphere: Implications for Global Security*, Jones, Masterson et Russel (2003) soulignent un revirement vers une approche plus conservatrice visant à ne pas porter atteinte à son économie et à demeurer compétitif. C'est ce qui aurait d'ailleurs fait dire à l'Union européenne et à quelques pays en développement que le Canada alignait discrètement sa position sur celle des États-Unis (Soron, 2004).

De manière générale, le Canada tenait à préserver sa compétitivité, sa balance commerciale et sa croissance économique, d'où sa position ferme sur l'adoption de mesures économiquement efficaces pour atteindre les objectifs. En tant que membre du JUSCANZ [Japon, États-Unis, Canada et Nouvelle-Zélande], le Canada aurait tenté de compromettre plusieurs caractéristiques progressistes et prometteuses au plan environnemental (Soron, 2004). Concrètement, il appuyait de faibles mécanismes de conformité, des crédits pour l'exportation de gaz naturel, de systèmes nucléaires et d'autres technologies propres, une participation significative des pays en développement, l'utilisation de permis échangeables, un mécanisme de développement propre et l'usage de puits de carbone, qui allaient lui permettre d'atteindre 25 % de sa cible (Soron, 2004). Il a également insisté sur l'aide aux pays non développés et à leur participation au régime du climat, mais ses efforts ont été compromis par son incapacité de réduire ses gaz à effet de serre au sein du pays (Jones, Masterson et Russel, 2003). Selon Jones, Masterson et Russel (2003), il en est résulté une contradiction pour le Canada : celle d'avoir l'autorité de négocier les accords sur les changements climatiques et en prendre part, mais de ne pas avoir l'autorité de faire en sorte

que les engagements soient atteints au niveau domestique. C'est aussi ce que pense Soron (2004) en affirmant que le Canada a fait preuve d'inaction au niveau domestique et de mauvaise foi dans les négociations internationales. En somme, il a à la fois ratifié Kyoto et tenté de le compromettre.

Plusieurs contraintes domestiques ont pesé dans l'hésitation du Canada à s'engager dans le Protocole de Kyoto. D'abord, le taux de dépendance élevé de son économie envers les ressources fossiles, très polluantes (Jones, Masterson et Russel, 2003). Puis, la nécessité de réduire ses émissions de gaz à effet de serre d'un quart (en 2004)⁴. En effet, si l'objectif du Canada vise une réduction de 6 % sous les niveaux de 1990, c'est une réduction beaucoup plus considérable qui sera nécessaire. Les émissions de gaz à effet de serre du Canada en 1990 étaient de 612 millions de tonnes. En 1998, elles avaient augmenté de 13 % pour atteindre 692 millions de tonnes, et il est prévu qu'en 2010, elles atteindront 794 millions de tonnes (Secrétariat des changements climatiques, 1999; Environnement Canada, 2000; Energy Research Groupe, 2000, dans Jones, Masterson et Russel, 2003). Les émissions devraient donc en réalité diminuer de 25 % sous les niveaux de 1990 pour atteindre la cible de 575 millions de tonnes (Jones, Masterson et Russel, 2003). Par ailleurs, 78 % des exportations sont destinées aux États-Unis, qui eux, ne sont pas engagés dans le traité (Jones, Masterson et Russel, 2003). Enfin, au niveau domestique, le caractère fédératif du pays fait en sorte que les provinces ne sont pas toutes intéressées au même degré à prendre part au traité, alors qu'une collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux est essentielle (Jones, Masterson et Russel, 2003). Par exemple, le développement de la stratégie nationale du Canada reposait sur deux ministères provinciaux, Énergie et Environnement; le consensus parmi 28 ministres de différentes provinces et représentant différents intérêts n'est pas facile à atteindre (Jones, Masterson et Russel, 2003).

Brian Mulroney, à la tête du gouvernement conservateur (du 17 septembre 1984 au 24 juin 1993) a néanmoins ratifié la CCNUCC, sous la pression de son ami de longue date, Arthur Campeau, ambassadeur à l'Environnement et au Développement durable (May, 2005a). À la

⁴ Aujourd'hui, cela signifie des réductions d'un tiers.

veille des négociations du Protocole de Kyoto, avec Lucien Bouchard au poste de ministre de l'Environnement, le gouvernement conservateur favorisait comme position une stabilisation des émissions de GES (May, 2005a).

La prise de pouvoir des Libéraux de Jean Chrétien (4 novembre 1993 au 11 novembre 2003) laissait entrevoir de possibles progrès avec la proposition de réduire de 20 % les GES sous les niveaux de 1988 entre 2000 et 2005 (Francoeur, 1995a; May, 2005d). C'est d'ailleurs cet objectif que Sheila Copps, alors ministre de l'Environnement, avait soutenu aux négociations de la CdP 1, jusqu'à ce que d'autres membres du gouvernement canadien lui demandent de réajuster ses dires (Dufault, 2005). En 1994, ces espoirs de forte réduction ont été déçus suite à l'annonce de subventions pour l'exploitation des sables bitumineux albertains qui allaient « stimuler l'exploitation des combustibles fossiles » (May, 2005d). Il s'en est suivi une considérable réduction de l'autorité de Sheila Copps, au profit de celui de la ministre des Ressources naturelles, Anne McLellan, basée en Alberta (May, 2006).

À la troisième CdP, en décembre 1997, le gouvernement proposait des réductions de 3 % sous les niveaux de 1990 de 1997 à 2010 en plus d'un autre 5 % avant 2015. La ministre de l'Environnement de l'époque, Christine Stewart, avait d'ailleurs répondu par la négative au président de la Conférence de Kyoto, qui demandait au Canada de réduire ses émissions de GES de 5 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2006 à 2010, ceci représentant « certaines difficultés » pour le Canada (Presse canadienne, 1997). La position globale du Canada à l'égard du Protocole de Kyoto se résumait ainsi:

tout en reconnaissant l'importance de vigoureuses mesures nationales pour réduire les émissions, le Canada va fortement recommander que chaque pays dispose du maximum de latitude quant aux mesures à prendre pour réduire les émissions de la manière la plus économique possible, telles que des projets de mise en œuvre commune avec d'autres pays, l'échange de permis d'émission des gaz à effet de serre, d'autres mesures, y compris une reconnaissance pour les exportations d'énergie à faible teneur en carbone, qui pourrait aussi permettre aux pays de prendre des dispositions pour réduire la consommation d'énergie et favoriser le recours à des sources d'énergie de remplacement plus propres (Canada, 1997a).

Le 24 juin 1997, Jean Chrétien affirmait qu'il était préoccupé par l'environnement et en appelait à « une action planétaire concertée pour réduire les émissions de gaz contribuant à l'effet de serre » (Bueckert, 1997), impliquant les efforts de tous les pays. Le Canada souhaitait également « un engagement explicite de la part des pays en développement afin d'assurer l'efficacité des initiatives prises au niveau mondial » (Canada, 1997a).

La onzième CdP/RdP a été marquée par une motivation vigoureuse de la part du ministre de l'Environnement, Stéphane Dion, qui présidait également la Conférence. Ses objectifs (les trois « A »), se résumait en une meilleure *application* du Protocole de Kyoto, notamment les accords de Marrakech, une *amélioration*, dont un meilleur fonctionnement de la Convention et du Protocole, incluant le mécanisme de développement propre, les questions d'adaptation et de technologie, et des actions pour l'*avenir*, soit de fixer le début des négociations de la seconde période d'engagement de Kyoto (Canada. Environnement, 2005d). La CdP/RdP 11/1 est une de celles qui allient le mieux la position de la communauté internationale et celle du Canada. Conformément aux volontés du Canada, elle a abouti à un « plan d'action de Montréal, qui a en général couvert les trois « a » qui résumaient la position soutenue par Stéphane Dion (Canada. Environnement, 2005e). On y a en effet amorcé les discussions concernant la seconde période d'engagement, on a statué sur la discussion de mesures collectives de lutte à long terme, on a amélioré le mécanisme de développement propre et discuté la question des transferts technologiques.

Elizabeth May, longtemps directrice générale du Sierra Club et maintenant à la tête du Parti Vert du Canada, qualifie les deux derniers mandats du siècle du gouvernement libéral, de « désastreux au plan environnemental » (May, 2005d, p. 72), avec des augmentations de GES de 14 % de 1990 à 2000. Selon elle, le Canada a certes mis les changements climatiques à l'ordre du jour international, notamment en manifestant son leadership « en accueillant la première rencontre internationale d'envergure sur le sujet ⁵ » (May, 2005d, p. 71), mais ne

⁵ La Conférence de Toronto, en 1988 avait rassemblé des responsables gouvernementaux, des scientifiques et des spécialistes de l'environnement (ONU et al., 2002), et formulait la demande d'une réduction de 20% des émissions de dioxyde de carbone avant 2005 (Ferrier, 2003 ; May, 2006).

propose pas de solutions efficaces ou innovatrices pour régler le problème. Dufault (2002) explique quant à elle cette hésitation à entreprendre des actions par le fait que le Canada tente de se situer entre une image environnementale progressiste et sa volonté de protéger ses intérêts économiques et commerciaux.

4.2.2 Le Canada dans un monde interdépendant

Divers documents gouvernementaux canadiens permettent de dégager la conception du Canada en regard de ses affaires internationales et de sa souveraineté. Il est ainsi possible de distinguer les paramètres qui ont guidé sa prise de décision lorsqu'il a entrepris de négocier des accords sur les changements climatiques conjointement avec les autres États. Ces documents révèlent d'abord la conscience du Canada d'évoluer dans un monde où les problèmes sont interdépendants et où doivent se coordonner divers lieux et acteurs.

Dans *Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada*, le pays souligne l'importance de l'interdépendance des problèmes et de la nécessité de coordonner une action internationale. Il y mentionne que les transformations du monde ont eu des impacts sur la nature de la souveraineté du Canada, tant positivement que négativement, tel que le disait déjà Krasner (1999, 2001):

Grâce aux innovations technologiques, à l'adoption de politiques économiques orientées vers l'étranger, et aux autres changements [...], les frontières sont devenues plus perméables aux flux des idées, personnes et capitaux. Cela a diminué la capacité des États d'agir indépendamment, puisqu'ils ne peuvent plus s'isoler du monde sans d'inacceptables conséquences au plan intérieur. Pourtant, et surtout pour des pays de petite ou moyenne dimension, la souveraineté a aussi été renforcée puisque le nombre grandissant de règles internationales sur la sécurité, le commerce et autres questions protègent davantage les États de l'arbitraire et de l'action unilatérale des autres acteurs internationaux (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995).

Selon l'*Énoncé de politique internationale du Canada*, le pays affirme conséquemment que les nouveaux groupes de menaces dont fait partie la dégradation de l'environnement, sont des événements qui « bousculent les vieilles conceptions chauvines de l'intérêt national » (Canada, 2005, p.1) et forcent les États à agir de concert avec les autres. Ce même document affirme que l'action qui s'impose est internationale et doit être le résultat d'intérêts communs. Le pays veut en effet participer à « l'édification d'un nouveau cadre de gouvernance qui puisse à la fois servir ses intérêts et permettre de résoudre des problèmes internationaux contemporains » (Canada, 2005, p. 31). Par ailleurs, le Canada croit qu'outre la nécessité de ce nouveau cadre de gouvernance, une amélioration du système en terme de légitimité est nécessaire: « La légitimité et l'efficacité de ces institutions internationales étant de plus en plus contestées, le défi pour le Canada consiste à élaborer avec d'autres pour concevoir et mettre en œuvre des réformes fructueuses » (Canada, 2005, p. 1). Selon ce même document, cette légitimité repose notamment sur « un ensemble d'intérêts et de préoccupations plus vaste – au lieu d'objectifs idéologiques particuliers – » (Canada, 2005, p. 30) favorisé par l'utilisation d'un cadre international. L'interdépendance des problèmes globaux, en ce sens, paraît justifier convenablement la réduction de la marge de manœuvre des États puisqu'elle implique aussi une plus grande protection contre l'arbitraire et les intérêts particuliers.

Dans l'avant-propos qui précède ce document, Paul Martin, le Premier ministre de l'époque, évoque la possibilité d'un « multilatéralisme renouvelé » en ce qui concerne des domaines comme les droits de la personne, les guerres civiles ou l'environnement, d'où sont issues certaines responsabilités à prendre à l'échelon international. En ce sens, Paul Martin a soutenu, à l'Assemblée générale des Nations unies de 2004, « que la nouvelle conception de la souveraineté englobe de plus en plus des responsabilités à l'égard de la communauté internationale et de ses propres citoyens (...) » (Canada, 2005).

Le premier *Rapport national du Canada sur les changements climatiques* (Canada, 1994) affirme déjà en 1994, que le problème des changements climatiques nécessite une coopération internationale et propose même son aide pour que les pays en développement puissent réaliser leur propre communication nationale. Onze ans plus tard, le *Projet Vert*

(Canada, Travaux Publics et Services gouvernementaux, 2005) avance pour sa part que le pays est disposé à intervenir internationalement pour lutter contre le problème des changements climatiques, et reconnaît qu'il faut pour cela un vaste consensus international auquel il est prêt à participer. Le Protocole de Kyoto est selon lui « l'unique mécanisme sur lequel s'entend la communauté internationale pour réduire les émissions de GES » (Canada, Travaux Publics et Services gouvernementaux, 2005, p. 7).

Une de ses responsabilités est d'assurer un développement durable aux générations futures. Selon *l'Action pour le changement climatique: considérations pour une approche internationale efficace* (Canada, Environnement, 2005b), publié juste avant la CdP 11/RdP 1, « L'action pour le changement climatique doit être une responsabilité coopérative des pays industrialisés si l'on veut éviter les pires impacts des changements climatiques ». Dans les extraits du discours d'ouverture du segment ministériel de la CdP 11/RdP 1 de Paul Martin cités par *ECO* (Réseau Action Climat, 2005h), le Premier ministre affirme en ce sens que

Le temps de la complaisance est révolu. Fini le temps de prétendre qu'une nation peut s'auto suffire et s'isoler de la communauté mondiale – il n'y a qu'une seule planète Terre et nous la partageons. On ne peut fuir sur aucune île, dans aucune ville ou dans aucun pays, peu importe sa prospérité, on ne peut fuir les conséquences de l'inaction.

Dans le rapport *La responsabilité de protéger*⁶, auquel le Canada a participé activement, on affirme conséquemment que:

La Charte des Nations unies est elle-même un exemple d'obligation internationale que les États Membres assument volontairement. D'une part, en accordant à l'État signataire le statut de Membre de l'ONU, la communauté internationale accueille cet État en tant que membre responsable de la communauté des nations. D'autre part, l'État lui-même, en signant la Charte, accepte les responsabilités qui découlent de sa signature. Il ne s'agit pas d'un transfert ou d'une dilution de la souveraineté de

⁶ Le Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États (*La responsabilité de protéger*), s'il ne porte pas sur des questions environnementales, définit toutefois les contours de la signification de la souveraineté par l'examen en profondeur du droit d'intervention humanitaire dans les conflits internationaux.

l'État. Mais il s'agit par contre d'une redéfinition nécessaire: on passe d'une souveraineté de contrôle à une souveraineté de responsabilité, pour ce qui est tant des fonctions internes que des responsabilités externes (Canada, 2001).

En ce sens, le Canada intègre concrètement l'élément des obligations de l'échelon international dans la définition de sa propre souveraineté.

4.3 Les acteurs non étatiques dans les dispositifs des Nations unies

Dans la perspective du nouveau paradigme de la gouvernance, il est essentiel de déterminer ce qui fait consensus parmi les États relativement à la place et au rôle des acteurs non étatiques qui s'imposent de plus en plus. Nous dégagerons donc d'une part dans des documents généraux de l'ONU et d'autre part dans ceux qui sont plus particulièrement reliés aux changements climatiques, les éléments concernant les acteurs non étatiques auxquels le Canada souscrit⁷. Puis, nous verrons comment le Canada a interprété ses obligations et quels sont les moyens qu'il a pris pour les satisfaire.

4.3.1 La participation, l'éducation, la formation et la sensibilisation du public

D'entrée de jeu, en vertu de l'article 4.1 i) de la Convention, les Parties « Encouragent et soutiennent par leur coopération l'éducation, la formation et la sensibilisation du public dans le domaine des changements climatiques et encouragent la participation la plus large à ce processus, notamment celle des organisations non gouvernementales ».

L'article 6 de la Convention précise quant à lui que

⁷ On doit d'entrée de jeu mentionner que la CCNUCC et le Protocole de Kyoto s'inscrivent dans l'ensemble très vaste constitué par le système des Nations Unies, ce qui les oblige à se conformer à certaines de ses dispositions, même si celles-ci ne sont pas nécessairement contenues dans les accords à l'étude. Par exemple, les dispositions de la Charte des Nations Unies sont en lien étroit avec la Convention et le Protocole.

Lorsqu'elles s'acquittent de leurs engagements en vertu de l'article 4.1 i), les Parties:

a) S'emploient à encourager et à faciliter aux niveaux national et, le cas échéant, sous-régional et régional, conformément à leurs lois et règlements et selon leurs capacités respectives:

- i) L'élaboration et l'application de programmes d'éducation et de sensibilisation du public sur les changements climatiques et leurs effets;
- ii) L'accès public aux informations concernant les changements climatiques et leurs effets;
- iii) La participation publique à l'examen des changements climatiques et de leurs effets et à la mise au point de mesures appropriées pour y faire face; et
- iv) La formation de personnel scientifique, technique et de gestion.

4.3.2 L'admission des organisations non gouvernementales en tant qu'observatrices

Les ONG jouissent pleinement du droit d'être observatrices lors des CdP et des RdP. En vertu de l'article 7.6 de la Convention:

L'Organisation des Nations unies, les institutions spécialisées des Nations unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que tous États membres d'une de ces organisations ou observateurs auprès d'une de ces organisations qui ne sont pas Parties à la Convention peuvent être représentés aux sessions de la Conférence des Parties en tant qu'observateurs. Tout organe ou organisme national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental compétent dans les domaines visés par la Convention, qui a fait savoir au secrétariat qu'il souhaite être représenté à une session de la Conférence des Parties en qualité d'observateur, peut y être admis en cette qualité à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes n'y fasse objection⁸.

En 2004, la CdP avait admis 619 ONG comme observateurs. À Kyoto, 64 % des participants enregistrés aux sessions des organes de la Convention étaient des ONG. Cette proportion avoisine en général 50 % (ONU, Organe subsidiaire de mise en œuvre, 2004). *Le Report of*

the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations, affirme que:

La participation des ONG dans les organes intergouvernementaux a augmenté sérieusement dans les dernières années (...). Les ONG sont maintenant présentes couramment dans les délibérations intergouvernementales de plusieurs organisations du système des Nations unies et participent à un large éventail de mécanismes de consultation et de partenariats⁹ (ONU, 2004b, p. 3).

Pour mettre en œuvre l'article 7.6, certaines procédures ont été établies: « Toute ONG intéressée à participer aux négociations de l'ONU doit être formellement accréditée (All NGOs interested in participating in UN negotiations (...) must become formally accredited) » (Raustiala, 1997, p. 721). Les ONG observatrices potentielles doivent notamment démontrer « qu'elles ont compétence dans les domaines visés par la Convention » (ONU, Organe subsidiaire de mise en œuvre, 2004, p. 4). Concrètement, ceci se traduit par des procédures relativement lourdes. Ainsi, pour que les organismes puissent se prévaloir de leur titre d'observateur, la procédure normale d'admission du Secrétariat de la CCNUCC prévoit qu'ils doivent fournir la liste de documents suivante, exigences à laquelle la Chaire de responsabilité sociale et de développement durable, en tant qu'observatrice directe, a également dû satisfaire:

- la demande d'admission de l'organisation;
- la copie des textes officiels définissant le mandat et les compétences de l'organisation (les acte constitutif/statuts);
- une pièce prouvant que l'organisation est une association à but non lucratif (non assujettie à l'impôt);
- les renseignements sur les activités de l'organisation qui ont un rapport avec la Convention sur les changements climatiques;
- un rapport annuel récent, comprenant l'état financier et les principales sources de financement;
- les renseignements sur le rattachement de l'organisation à d'autres ONG ou organisations s'occupant des changements climatiques;

⁹ The participation of NGOs in intergovernmental bodies has dramatically increased in recent years (...). NGOs are now commonly present at the intergovernmental deliberations of many of the organizations of the United Nations system and participate in a broad range of advisory mechanisms and partnerships.

- des brochures, bulletins d'information et autres publications de l'organisation traitant des travaux menés dans le cadre de la Convention;
- les coordonnées de l'organisation et désignation d'un point de contact pour la communication officielle avec le secrétariat.

Lors de la CdP 1, le président a toutefois présenté le document FCCC/CP/1995/3 contenant une liste des OIG et des ONG admises à titre d'observateurs à la CdP, et a suggéré qu'elles soient systématiquement invitées aux sessions ultérieures de la CdP. Les procédures d'admission seraient donc appliquées, à l'avenir, uniquement aux nouvelles admissions (IIDD, 1995f).

4.3.3 Les organisations non gouvernementales dans les réunions officielles

Les dispositions qui se trouvent dans le système de l'ONU concernant les ONG ont permis que soient effectuées des interventions variées de leur part. Outre le fait d'assister aux débats officiels et de suivre les travaux de la Convention et du Protocole, les ONG peuvent participer de différentes façons aux sessions et organes de la Convention (ONU, Organe subsidiaire de mise en œuvre 2004), notamment en faisant des déclarations. Les possibilités de prendre la parole sont cependant souvent réservées à un nombre restreint d'intervenants et sont limitées à des moments précis, par exemple lors de l'ouverture ou la clôture des plénières (Yamin, 2001). En général, les intervenants ne disposent que d'un court laps de temps pour s'exprimer. Par exemple, « la durée des déclarations prononcées lors de la réunion de haut niveau ne doit pas dépasser trois minutes (ONU, CCNUCC, 2005, p. 18). Pene Lefale (IIDD, 1995a), Steven Guilbeault (IIDD, 2005b) et Salimata Wade (ONU, CCNUCC, 2005) ont ainsi pu s'exprimer lors de différentes plénières, tous au nom du Réseau Action Climat.

Les ONG peuvent par ailleurs intervenir lors des tables rondes de haut niveau et pendant les réunions des organes subsidiaires. Certaines réunions de la CdP/RdP et de ses organes

subsidiaries ainsi que des groupes de contact¹⁰, en vertu de la décision 18/CP.4, admettent en effet les organisations intergouvernementales et non-gouvernementales à l'invitation des responsables qui président les organes de la Convention (ONU, Organe subsidiaire de mise en œuvre, 2005), bien que ne participant pas à la négociation des textes. De plus, les ONG peuvent choisir de participer à des ateliers de pré-session organisés par le secrétariat. Pour la CdP 2, il est d'ailleurs à noter que l'organe subsidiaire de mise en œuvre, qui conseille la CdP en ce qui a trait aux questions scientifiques, technologiques et méthodologiques avait prévu des ateliers préparatoires auxquels des participants non gouvernementaux étaient admis (IIDD, 1995b). Malgré toutes ces dispositions, les ONG sont cependant tenues à l'écart des réunions de groupes d'experts, malgré la possibilité d'organiser des réunions informelles qui n'ont jusqu'à présent jamais été réclamées (ONU, Organe subsidiaire de mise en œuvre, 2004).

4.3.4 Le rôle d'expertes des organisations non gouvernementales

Le système de l'ONU permet la participation des ONG, notamment en ce qui a trait à l'expertise qu'elles peuvent offrir. Par exemple, l'article 71 de la Charte des Nations unies (ONU, 1945) précise que:

Le Conseil économique et social¹¹ peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.

¹⁰ Les groupes de contact sont spontanément créés pour solutionner un problème précis qui survient (IHQEDS, 2005).

¹¹ Le Conseil économique et social est « l'organe principal de coordination des activités économiques et sociales de l'ONU et de ses organismes et institutions spécialisées - qui constituent ce que l'on appelle 'le système (ou la famille) des Nations Unies' » (ONU, Conseil économique et social, 2007).

L'article 7, 2 l) de la Convention spécifie pour sa part explicitement que la CdP a la possibilité de recourir à l'expertise des ONG. Ainsi: « Le cas échéant, elle sollicite et utilise les services et le concours des organisations internationales et des organismes intergouvernementaux et non gouvernementaux compétents, ainsi que les informations qu'ils fournissent ».

4.4 Vision du Canada : le monde multi acteurs

Nous avons vu que le nouveau système suscité par les problèmes globaux ou le multilatéralisme qu'évoque le Premier ministre du Canada dans son *Énoncé de politique internationale du Canada* en 2005 révèle la multiplicité des acteurs dans le système international:

Les États restent les principaux acteurs sur la scène internationale, mais ils sont de plus en plus ancrés dans des liens transnationaux et en aval de la société civile. Les particuliers jouent un rôle plus important que jamais auparavant dans les affaires internationales, avec des résultats tant positifs que négatifs (Canada, 2005, p. 29).

Ce phénomène déjà présent dans l'énoncé de 1995, soulignait que l'État demeurerait le principal acteur de la scène internationale, mais que certaines de ses fonctions et prérogatives étaient saisies par d'autres intervenant, dont les ONG (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995). Le Canada distingue ces différents types d'acteurs et leur rôle de la façon suivante:

Les milieux d'affaires sont le moteur de notre économie et de l'économie mondiale. Les organisations non gouvernementales (ONG) s'activent, au niveau tant local qu'international, à soutenir le développement humain, à orienter la gestion de notre environnement commun et à relever d'autres défis, dans la poursuite d'une vision globale. Les centres de savoir et de technologie collaborent par-delà les frontières pour enrichir leurs propres sociétés de même que la communauté internationale. Les gens, dans leurs décisions de tous les jours, contribuent à façonner l'environnement mondial, et ils en ressentent les effets sur leur vie (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995).

Selon le pays, ces nouveaux acteurs sont visibles sur la scène internationale: « Nos ONG, nos syndicats, nos groupements d'entreprises, nos universités et nos organisations professionnelles entretiennent des liens étendus sur la scène internationale » (Canada, 2005, p. 32). Le pays sollicite d'ailleurs: « l'apport continuuel d'ONG, de syndicats, de groupes d'affaires, d'universitaires et de corps professionnels canadiens » (Canada, 2005, p. 33). Un des rôles du Canada consisterait selon lui à trouver des règles pour faciliter les rapports entre ces acteurs:

Un rôle que nous avons joué avec succès dans le passé consiste à construire le système multilatéral qui reste indissociable de la solution des problèmes actuels. [...] Le village planétaire est devenu réalité, mais on ne s'y entend pas encore sur les règles qui devraient régir les rapports de ses habitants – États souverains, sociétés privés, organisations non gouvernementales et particuliers (Canada, 2005; p. 1).

Le Canada se voit donc évoluer dans un environnement multi acteurs dans lequel l'État en est le principal et dont le rôle est de favoriser des rapports harmonieux entre tous.

4.4.1 Le Canada et les acteurs non étatiques

4.4.1.1 Le reflet des valeurs des citoyens et la démocratie

On peut remarquer, dans le discours et les actions du Canada, une volonté certaine de refléter les valeurs des citoyens dans un processus démocratique et de les prendre en considération dans les décisions. Ainsi, « guidé par ses principaux intérêts, qui sont intimement liés à la nature de sa société et aux valeurs qu'elle incarne » (Canada, 2005, p. 4), le gouvernement canadien semble conscient d'être à la tête d'un pays où les citoyens ont un intérêt marqué pour les affaires internationales et qu'ils tiennent à cœur le rôle actif de leur pays sur la scène internationale:

Le gouvernement sait que les Canadiens approuvent vivement ce renouvellement [de la capacité d'agir au niveau international]. La population canadienne s'intéresse beaucoup aux affaires internationales et elle joue volontiers un rôle actif sur la scène internationale. [...]. La vision que les jeunes Canadiens ont de leur pays au XXI^e siècle est fonction de leur propre expérience en tant que membre, confiants et connectés, de la société mondiale (Canada, 2005, p. 3-4).

Selon le Canada, l'acclimatation au nouveau système de gouvernance qui prend forme est largement rattachée aux citoyens. Une des « clés » du processus d'adaptation à la nouvelle diplomatie se révèle en effet dans les « concitoyens, qui montrent tous les jours leur instinct et leurs aspirations pour tout ce qui est international. Membres d'une société à l'image de la diversité mondiale, ils sont sur le terrain et y accomplissent des merveilles » (Canada, 2005, p. 30).

Pour élaborer sa politique étrangère de 1995, le pays dit donc avoir écouté ses citoyens tout au long de l'année la précédant afin de créer une politique dont les orientations reflètent l'opinion publique canadienne et qui met de l'avant des valeurs comme

[l']attachement à la tolérance; à la démocratie, à l'équité et aux droits de la personne; au règlement pacifique des différends; à l'économie de marché, avec ses possibilités et ses défis; à la justice sociale; au développement durable; et à la réduction de la pauvreté (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995).

La volonté du Canada de refléter l'opinion de ses citoyens aurait visiblement poussé le pays à réaffirmer son souci marqué pour la démocratie dans sa politique étrangère. De cette façon, il promeut

le développement d'une culture démocratique et d'une société civile qui soit pluraliste et participative, qui permette l'expression de divers points de vue et qui offre à ses membres la possibilité et les moyens de participer à la vie de leur collectivité et de leur pays. Il faut un cadre juridique et institutionnel, qui englobe la primauté du droit, une magistrature indépendante, un gouvernement honnête et ouvert, le respect des droits de la personne et la subordination de l'armée à l'autorité civile (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995).

Le Canada, visiblement conscient que ses citoyens ont à cœur le développement d'une nouvelle forme de gouvernance et dans son souci d'être démocratique, intégrerait davantage les citoyens dans les politiques internationales qu'il développe.

Dans le domaine des changements climatiques, on a par la suite vu le Canada effectuer certains efforts afin de considérer les citoyens canadiens dans ses prises de décisions. Le gouvernement serait d'ailleurs conscient que le public canadien supporte largement Kyoto, et que la question de la ratification est liée à la souveraineté démocratique du pays. C'est aussi ce que soulignent certains environnementalistes : « si le Canada signe, la démocratie sera perçue comme étant en bon état. Si le Canada ne signe pas, elle sera vue comme dangereusement pervertie ([i]f Canada signs, democracy here will be seen to be in a good shape. If Canada doesn't, democracy will be seen to be dangerously subverted) » (Potvin, s.d., cité par Soron, 2004). Le *Symposium national de l'Étude pancanadienne sur les effets environnementaux, sociaux et économiques des changements climatiques au Canada* (tenue à Toronto le 24 novembre 1997) témoignait déjà de ce souci. À l'occasion de l'ouverture du symposium, le discours de Christine Stewart, ministre de l'Environnement, s'exprimait ainsi :

Kyoto n'est que le premier pas. Le vrai travail commence après que l'entente [ait été] conclue. C'est alors que nous devons nous réunir en tant que citoyens d'un même pays afin de décider comment nous allons respecter nos obligations (Canada, Environnement, 1997c).

Elle ajoute que ce processus sera « basé sur la coopération; un processus qui fera participer tous les niveaux de gouvernement, le secteur privé, les organismes non gouvernementaux, les communautés et les particuliers » (Canada, Environnement, 1997c). Enfin, elle appelle les citoyens à prendre part à la solution (Canada, Environnement, 1997c). Cette première évaluation nationale (ainsi que ses deux rapports sommaires nationaux, soit le *Sommaire national pour les décideurs* et les *Points saillants pour les Canadiens*, qui montrent comment le réchauffement du climat touchera les citoyens), a permis à 200 représentants gouvernementaux, de l'industrie, des universités et des ONG de débattre des principaux résultats (Canada, Environnement, 1997b).

Par ailleurs, le *Document de discussion sur la contribution du Canada à la lutte contre les changements climatiques* s'inspire, selon sa préface, « des idées et des propositions qui ont déjà été (sic) de l'avant par les provinces et les territoires, l'entreprise, les groupes environnementaux et d'autres experts » (Canada, 2002, p. 1). Dans ce même document, le gouvernement témoigne de sa volonté de « recevoir les points de vue du monde des affaires et des autres intervenants, ainsi que ceux des Canadiens et des Canadiennes » (Canada, 2002, p. 7). À la fin du document, une invitation très visible est lancée à tous: « NOUS VOULONS VOTRE OPINION. NOUS SOLLICITONS VOS COMMENTAIRES SUR CE DOCUMENT DE DISCUSSION » (Canada, 2002, p. 44), suivi des coordonnées pour les transmettre.

Puis, l'*Introduction au changement climatique* du Canada propose aux citoyens d'exercer de la pression sur le gouvernement lui-même:

il revient aux citoyens eux-mêmes de créer un mouvement d'opinion qui va inciter les gouvernements à agir. Et il revient à chaque citoyen de prendre des mesures pour réduire ses propres émissions et de soutenir les politiques imposées par une intervention efficace face aux risques du changement climatique (Canada, Environnement, 2005a, p. 51).

Ce document contient un encadré dans lequel on propose des actions que les citoyens peuvent accomplir afin de réduire leurs émissions personnelles.

4.4.2 Les mesures prises au Canada en vertu de la Convention-cadre des Nations unies et du Protocole de Kyoto

Si le Canada s'est engagé dans des accords qui contiennent plusieurs dispositifs de participation, il est logique qu'il ait pris diverses mesures afin d'intégrer les acteurs non étatiques dans ses actions relatives aux changements climatiques. Certains faits et documents montrent en effet que le Canada voit les citoyens comme de véritables atouts dans l'entreprise de ses actions pour réduire les GES, notamment par le biais de la sensibilisation

et de l'éducation. Les activités qu'il mène en ce sens sont répertoriées dans les rapports nationaux du Canada sur les changements climatiques, qu'il doit produire en vertu de son statut de membre de la Convention.

4.4.2.1 La sensibilisation

Dans plusieurs documents, on dénote la volonté du gouvernement Mulroney de sensibiliser la population aux changements climatiques. Dès, 1988, la conférence de Toronto, à travers le public et les médias, avait rendu plusieurs Canadiens conscients du problème des changements climatiques (May, 2006). Un communiqué de presse de 1996 mentionne clairement les intentions du gouvernement du Canada relativement à cet objectif:

Environnement Canada formera des alliances avec un grand nombre d'éducateurs, de gouvernements de tous les niveaux, d'entreprises, de groupes environnementaux et d'autres personnes afin de sensibiliser les Canadiens au changement climatique (Canada, Environnement, 1996b).

En 1997, « Les ministres ont souligné l'importance de sensibiliser les Canadiens à la nature des répercussions des changements climatiques et à la nécessité d'agir individuellement » (Canada, Environnement, 1997a). Puis, suite à la conférence de Kyoto, les ministres se sont entendus sur un processus d'examen qui a notamment décidé de se pencher sur le renforcement des mesures volontaires qui pourraient inclure « celles prises par des citoyens pour réduire leurs propres émissions de gaz à effet de serre (décisions d'achat et de transport écoénergétiques, p. ex.) » (Canada, Environnement, 1998). En 2005, le Canada a affirmé dans son *Plan Vert*, que les citoyens, responsables de 28 % des émissions de GES, « sont le principal atout du Canada dans sa lutte contre les changements climatiques » (Canada, Travaux Publics et Services gouvernementaux, 2005, p. iv). En ce sens, il a mis en place des programmes comme le *Défi d'une tonne* (récemment abrogé), qui visait à sensibiliser les citoyens sur la nécessité de réduire les émissions de GES. On les invitait à réduire

individuellement d'une tonne les cinq tonnes moyennes produites annuellement (Canada, Travaux Publics et Services gouvernementaux, 2005).

4.4.2.2 L'éducation

Le gouvernement se propose également de miser sur l'éducation. En 1997, le ministère de l'Environnement comptait appuyer

une tournée nationale des écoles, de concert avec le Club Sierra du Canada et Destination Conservation. Cette tournée englobera une série de nouvelles initiatives destinées à initier les étudiants au changement climatique, et qui seront associées à un programme national de prix, à des concours entre étudiants et à des expositions scolaires (Canada, Environnement, 1996b).

On retrouvait aussi parmi les projets du ministère

l'élaboration d'un programme d'éducation sur le changement climatique qui rapprochera les éducateurs, les gouvernements, les entreprises, les groupes écologistes et les autres intervenants dans leur volonté d'élaborer des initiatives visant à informer les Canadiens sur le changement climatique, sur ses effets et sur ce qui peut être fait pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (Canada, Environnement, 1996a).

Le site du Canada sur les changements climatiques mettait aussi à la disposition des enseignants, des étudiants, des groupes non gouvernementaux, des organisations communautaires, des groupes commerciaux, des universités, des chercheurs et des particuliers, au Canada et à l'étranger

une variété de documents d'information sur les changements climatiques ayant pour but d'informer la population canadienne, de l'éduquer et de la motiver. Cette information va de l'aspect scientifique des questions jusqu'au récit de ce que d'autres font et elle comportera des conseils pratiques sur la façon de contribuer à améliorer la situation (Canada, 1997b).

Ce site Internet, avec l'élection du gouvernement de Stephan Harper en janvier 2006 et le changement de position à l'égard des changements climatiques, est désormais hors service.

4.4.3 Le premier Rapport national du Canada sur les changements climatiques

La mission d'éducation et de sensibilisation du public du Canada se traduit en résultats dans les rapports nationaux, révisés par une équipe de l'ONU chargée de les évaluer. Dans chacun de ces rapports, on fait le bilan des mesures prises par le pays. Jusqu'à présent, trois rapports nationaux sur les changements climatiques ont été produits au Canada, en 1994, 1997 et 2001. En général, le Canada ne parle que très peu des ONG dans ses communications nationales si ce n'est que pour rapporter certaines initiatives qui ont été menées de concert avec le pays.

Le Résumé du rapport de l'examen approfondi de la Communication nationale du Canada reconnaît les efforts du Canada dans la lutte aux changements climatiques en matière de participation des parties prenantes, mais précise qu'il y a encore à faire pour « coordonner les efforts en matière d'éducation et de sensibilisation » (ONU, 1996a, p. 4) malgré l'existence de documents d'information et de programmes d'éducation. On y reconnaît par ailleurs que la politique fédérale canadienne dans le domaine des changements climatiques est développée à travers la consultation entre « les différents niveaux de gouvernements, et [que] les parties prenantes (industrie et organisations environnementales) sont très impliquées ¹ » (ONU, 1996b, p. 3).

Parmi les principales mesures, on retrouve le programme canadien de sensibilisation d'Environnement Canada, qui fait la promotion de l'écocivisme (qui englobe le comportement des citoyens en lien avec l'environnement), la publication de divers ouvrages et bulletins sur les changements climatiques et la création des partenariats éducatifs avec des

¹ [...] the various levels of government, and stakeholders (business and environmental organizations) are also closely involved.

sociétés et organisations du secteur énergétique, des organismes internationaux spécialisés dans la sensibilisation du public aux changements climatiques, le système d'éducation, des groupes de jeunes, des médias et d'autres ordres de gouvernements (Canada, 1994). Environnement Canada et Ressources naturelles Canada sont les deux ministères les plus impliqués dans les divers travaux concernant les changements climatiques, en termes de sensibilisation du public. Certains gouvernements provinciaux sensibilisent le public aux changements climatiques en lançant des programmes éducatifs, dont le Manitoba, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Yukon. Les organismes non gouvernementaux qui participent et dont fait mention le rapport sont entre autres le Congrès du travail du Canada, qui a produit une étude des changements climatiques par le biais de son programme syndical d'éducation en environnement et le Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, qui a rédigé des publications visant à susciter des réductions de GES chez le public. Dans la section « Amélioration du processus décisionnel » du rapport, on ne fait pas mention de la participation du public.

4.4.4 Le Deuxième Rapport national du Canada sur les changements climatiques

Le *Deuxième Rapport national du Canada sur les changements climatiques* (Canada, Environnement, 1997d) propose davantage de mesures d'éducation, de formation et de sensibilisation du public. Le titre des chapitres qui traitent de la question dans le deuxième et le troisième rapport du Canada est en ce sens « Éducation, formation et sensibilisation du public » alors que dans le premier, il s'agissait de « Sensibilisation du public au changement climatique ». L'examen de ce rapport par l'ONU mentionne que le pays a mis en place des programmes d'information publics, des documents de sensibilisation et qu'au Canada, des engagements publics larges sont coutumes (ONU, 1996b). Le communiqué de presse du Canada qui annonce le Rapport affirme que :

Le gouvernement du Canada a rendu publique aujourd'hui la mise en œuvre d'un ensemble de nouvelles initiatives et d'améliorations aux programmes existants conçues pour solliciter la participation de tous les Canadiens au Programme d'action national sur le changement climatique renforcé et élargi. Les nouvelles

initiatives comprennent la recherche, l'éducation, la commercialisation de la technologie, l'amélioration du programme Défi-climat (Mesures volontaires et Registre), ainsi que des mesures réglementaires. Elles visent à mobiliser tous les secteurs de l'économie de même que chaque Canadienne et Canadien (Canada, Environnement et Ressources naturelles, 1996).

Dans le domaine de la sensibilisation et de l'éducation du public, la seconde communication nationale aurait fait preuve d'exemplarité dû au fait qu'elle implique tous les niveaux de gouvernement et bon nombre d'ONG (ONU, 1999). Parmi les principales mesures contenues dans ce rapport, on retrouve le programme national canadien de sensibilisation au changement climatique, qui par le biais d'Environnement Canada, met l'accent sur Action 21. Lancée en 1995, cette initiative vise à faire de la sensibilisation et du financement. Environnement Canada et Ressources naturelles Canada sont à nouveau les ministères les plus impliqués dans l'éducation, la formation et la sensibilisation du public. Les provinces, dont la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario, mettent également de l'avant certaines actions pour favoriser la réduction des GES. Des gouvernements municipaux de la Fédération canadienne des municipalités, qui sont pour la création du *Club des 20 %*, qui incite à réduire les émissions de GES de 20 % sous les niveaux de 1990 de 1997 à 2005, collaborent aussi avec le gouvernement fédéral afin de lutter contre les changements climatiques. Certaines associations et entreprises privées amorcent également des actions. Les ONG, pour leur part, « continuent de jouer un rôle essentiel en informant la population sur le changement climatique et en étayant la capacité des collectivités locales de faire face à ce problème » (Canada, Environnement, 1997d, p. 96). On mentionne enfin Sierra Club Canada, qui a mené une campagne lors de laquelle il a rencontré des groupes environnementaux locaux pour faire le point sur les changements climatiques.

4.4.5 Le Troisième Rapport national du Canada sur les changements climatiques

La troisième communication nationale du Canada souligne une forte implication des parties prenantes dans les centres régionaux de changements climatiques, mis sur pied par le gouvernement du Canada, qui visent à influencer les gens et les politiques au niveau local (ONU, 2003). De plus, le Canada a mis sur pied le programme *Public Education and Outreach* (ONU, 2003) pour sensibiliser et éduquer le public. Ce programme est coordonné par un réseau gouvernemental provincial, territorial et municipal. Le gouvernement fédéral est à la tête du réseau afin de développer du matériel d'éducation et de sensibilisation de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les universités et les autres parties prenantes. Ce programme comporte 152 projets (18 millions entre 1998 et 2001). Selon ce troisième rapport,

Les pouvoirs publics canadiens travaillent en étroite collaboration avec divers intervenants, dont le milieu des affaires et l'industrie, les organisations environnementales non gouvernementales (OENG), les groupes communautaires, les enseignants et d'autres parties pour promouvoir une meilleure compréhension des changements climatiques (Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001, p. 155).

Le rapport insiste sur la dimension de collaboration dans le domaine de l'éducation et de la sensibilisation du public:

Maintenant que les fondations ont été solidement jetées, les gouvernements du Canada, les ONG, les entreprises, les enseignants et les autres parties intéressées continueront de travailler pour satisfaire aux exigences de la CCNUCC dans le domaine de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation du public à l'égard des changements climatiques (Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001, p. 167).

Les principales mesures contenues dans ce rapport concernent la Table de concertation sur la sensibilisation du public du Canada (au sein de laquelle des représentants du gouvernement, d'ONG environnementales et du secteur privé ont mis en place la stratégie *Comment sensibiliser les Canadiens aux changements climatiques*), et le Fonds d'action pour le

changement climatique, créé en 1998, qui comporte une dimension de sensibilisation du public (annonces dans les journaux et à la radio, trousse d'information, site Internet sur les changements climatiques, supplément dans les journaux, etc.). En 2001, ce fonds d'action avait notamment comme partenaires 115 groupes écologistes et 38 municipalités et fédérations municipales. En plus d'Environnement Canada et Ressources naturelles Canada, plusieurs ministères sont désormais impliqués dans la dimension de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation du public, dont Transports Canada, Santé Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada (Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001). Les provinces de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, certaines municipalités canadiennes et des associations et entreprises du secteur privé ont aussi mis en place des actions pour réduire les GES. Des activités non gouvernementales ont également toujours lieu: « [l]es organisation environnementales continuent de jouer un rôle fondamental pour informer le public sur les changements climatiques et créer, dans les collectivités locales, les capacités permettant de les atténuer » (Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001, p. 166). Parmi ces activités, on retrouve le Jour de la Terre, le *Sustainable Living Bus* du Sierra Club de la Colombie-Britannique (visant à informer les citoyens sur les changements climatiques), le Réseau environnemental du Nouveau-Brunswick, qui s'implique avec 75 groupes de citoyens pour créer des capacités visant à réduire les changements climatiques, l'Institut Pembina, qui organise un séminaire pour sensibiliser les médias et la *Toronto Environmental Alliance*, qui organise un concours afin de faire rompre la pratique de faire tourner le moteur au ralenti (Canada, Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001).

4.5 Conclusion

À la lumière d'un examen minutieux de plusieurs documents du Canada et des organes de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, il est manifeste que la volonté d'atteindre les objectifs du Canada en matière de changements climatiques se concrétise par une large gamme de démarches. Ce chapitre visait dans sa première partie à présenter la CCNUCC et le Protocole de Kyoto de manière à bien cerner ce à quoi le Canada avait accepté de s'engager en

devenant Partie à ces accords, ainsi qu'un aperçu de la manière dont il a négocié ces accords. Puis, dans la seconde partie, nous avons examiné les différents éléments de certains documents de l'ONU faisant état de la nécessité de donner des opportunités de participation aux acteurs non étatiques à plusieurs échelons, qui laissent deviner des caractéristiques de la gouvernance, dont la plus notoire est l'apparition de ces ONG dans les processus d'élaboration des politiques. C'est ce qui a révélé que le Canada met lui aussi en œuvre une forme de participation des ONG, qui s'illustre principalement dans leur implication dans la sensibilisation et l'éducation du public.

CHAPITRE V

L'ACTION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DANS LE RÉGIME DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

À travers les trois CdP/RdP que nous étudions, nous remarquons que les ONG ont mis en place une panoplie de moyens de communiquer des informations ainsi que leur position. L'objet de ce chapitre est, dans une première partie, de faire état de ces actions. Nous nous intéresserons précisément aux questions posées par Corell et Betsill (2001), révélant la façon dont les ONG transmettent de l'information aux États : Qu'ont fait les ONG pour transmettre leurs informations aux décideurs (quelles activités)? Quelles opportunités les ONG ont-elles eu (quel accès)? Quels étaient les leviers utilisés pour transmettre l'information (quelles ressources)? Les réponses à ces questions seront traduites par les quatre premiers indicateurs inspirés de ces mêmes auteurs : 1. la présence active aux négociations 2. la fourniture d'informations soutenant une position en particulier (lettre d'informations, rapports de recherche, etc.) aux ministères gouvernementaux et aux sessions de négociations 3. la fourniture d'informations verbales soutenant une position en particulier (déclarations, séminaires ou réunions d'informations lors des sessions de négociations) 4. la formulation de conseils et d'avis particuliers aux délégations gouvernementales par le biais d'une interaction directe. Dans la seconde partie, nous chercherons à identifier quels étaient les messages des ONG, afin d'ultérieurement pouvoir apprécier le taux d'écoute et de réponse concrète qu'elles ont obtenu de la part des gouvernements.

5.1 Les canaux de transmission de l'information des ONG

5.1.1 La première Conférence des Parties

À la CdP 1, le Canada laisse voir une volonté réelle de faire participer les acteurs, conformément au souhait des ONG. En effet, si le gouvernement fédéral ne requiert pas l'accord des autres paliers de gouvernements pour ratifier des accords internationaux, il tient néanmoins à ce que tous les paliers de gouvernement se concertent et fassent participer l'industrie, les organisations non gouvernementales et les citoyens (Canada. Bureau du vérificateur général, 1998).

Les ONG ont notamment profité de la CdP 1, pour manifester une présence active aux négociations, qui s'est entre autres illustrée par une présence assidue aux comités ad hoc sur le mandat de Berlin, et par une considérable fourniture d'information par les ONG (Corell et Betsill, 2001b, p. 98) tout au long de la rencontre. Dès la CdP 1, l'édition de *ECO* du 28 mars 1995 maintient d'ailleurs que la société civile, dont font partie les ONG, revendique de plus en plus « une action positive pour combattre les changements climatiques (a positive action to combat climate change) » (Réseau Action Climat, 1995a).

À cette fin, les espaces qui leur sont réservés par l'ONU accueillent des horaires chargés de conférences et d'expositions. Par exemple, lors de la CdP 1, le Réseau Action Climat avait organisé le *Climate Action Network's day-long Rio is Not Enough Conference* lors de laquelle se sont notamment exprimés Angela Merkel, la ministre Allemande de l'Environnement et présidente de la Conférence, Raul Estrada-Oyuela, le président du comité intergouvernemental de négociation de la Convention et Bert Bolin, le président du GIEC à l'époque (Réseau Action Climat, 1995a).

La CdP 1 s'est aussi présentée comme une occasion de valoriser les connaissances scientifiques sur le changement climatique. Par exemple, *ECO* a cité le président adjoint du GIEC, Sir John Houghton, qui affirmait que les changements climatiques étaient bel et bien

en train d'arriver et que la possibilité qu'ils soient dus à des causes naturelles était fort improbable. Selon lui, ils seraient inévitables si les tendances d'émissions ne sont pas réduites (Réseau Action Climat, 1995a).

Par ailleurs, les ONG ont revendiqué à la CdP 1 leur plus large participation. Lorsque 440 écologistes activistes ont bloqué la route du Centre des Congrès de Berlin le 6 avril, *ECO* a ainsi formulé un commentaire évocateur sur les nouvelles modalités d'action des ONG: « Comme les actions et protestations directes sont devenues une nouvelle caractéristique dans les négociations sur le climat, les délégués ne peuvent plus travailler isolés du monde extérieur (Direct action and protests have become a new feature in the Climate Negotiations as delegates can no longer work in isolation from the world outside) » (Réseau Action Climat, 1995g). Il n'en demeure pas moins que les ONG n'ont pas pu accéder à certaines plénières, et vers la fin des négociations, les gouvernements tenaient des sessions fermées aux ONG (Corell et Betsill, 2001b, p. 95). À la CdP 1, les ONG environnementales ont d'ailleurs été surprises et déçues de ne pas pouvoir accéder au parterre principal de la plénière du 29 mars 1995 au matin (Réseau Action Climat, 1995b; IIDD, 1995). En réponse à la requête des ONG, on a amélioré l'accès à ces dernières, et les sessions prévues pour l'après-midi du lendemain se déroulaient dans des salles comportant des sièges pour les ONG. Cet accès limité a eu pour effet d'inciter les ONG à développer différentes stratégies pour suivre les négociations, comme tenter d'accéder aux délégués dans les corridors et de fouiller les poubelles et les photocopieurs à la recherche d'informations (Entrevue de Corell et Betsill, 2001b, p. 95). Les ONG et les délégués ont également parfois communiqué par le biais de téléphones cellulaires, les délégués demandant les opinions des ONG sur certaines questions discutées derrière les portes closes (Corell et Betsill, 2001b, p. 95).

La CdP 1 a donné l'occasion aux ONG de revendiquer une plus grande consultation des citoyens. À cet égard, le Réseau Action Climat et le Sierra Club ont été particulièrement animés. *ECO*, dans son édition du 29 mars, a ainsi laissé savoir aux décideurs d'où ils devaient tirer leurs informations relativement aux changements climatiques:

Il est maintenant temps pour les négociateurs de prendre leurs informations auprès de leurs citoyens – auprès de leurs communautés côtières, de leurs assurance, du tourisme, de l'agriculture, de la foresterie, des pêches, de l'industrie de l'énergie propre – auprès de leurs églises, tout comme auprès de leurs mouvements environnementaux – et de se mettre d'accord pour adopter un protocole de réduction¹ (Réseau Action Climat, 1995b).

En ce sens, les ONG sont parvenues à obtenir la confiance de plusieurs délégués gouvernementaux et ont eu l'opportunité de les rencontrer de manière formelle et informelle et de leur transmettre des « input » sur certains aspects des négociations (Corell et Betsill, 2001b, p. 94).

5.1.2 La troisième Conférence des Parties

La CdP 3 traduisait elle aussi une participation considérable des citoyens; une manifestation de 20 000 citoyens et ONG ayant eu lieu le 8 décembre, suivie d'une marche de 10 000 personnes dans la ville de Kyoto (Réseau Action Climat, 1997c). La CdP 3 a offert une occasion de réitérer cette insistance sur la participation des acteurs non étatiques en mentionnant la variété d'acteurs qui seront touchés par les changements climatiques. *ECO* écrit ainsi le 3 décembre 1997 que

Les négociations sur le climat impliquent plusieurs acteurs, des gouvernements aux ONG en passant par l'industrie des combustibles fossiles. Cependant, nous ne sommes pas les seules parties prenantes sur cette question – chaque personne sur la planète sera affectée par ce qui arrivera à l'intérieur des murs [où nous négocions]² (Réseau Action Climat, 1997b).

¹ Now its time for negotiators to take their cues from their citizens – from their coastal communities, their insurance, tourism, agriculture, forestry, fisheries and clean energy industries – their churches, as well as their environmental movements – and agree to a process to adopt a reductions protocol.

² The climate change negotiations involve many actors, from governments to NGOs to the fossil fuel industry. But we are not the only stakeholders in this issue – every person on the planet will be affected by what happens within these halls.

Si les ONG se soucient de manière générale de la participation des acteurs non étatiques dans la CCNUCC et le Protocole de Kyoto, elles sont également critiques en ce qui a trait à cette participation au sein du mécanisme de développement propre et de la mise en œuvre conjointe. En évoquant la Déclaration de Rio, l'Agenda 21 et la Convention d'Aarhus, le Réseau Action Climat demande aux Parties d'impliquer davantage le public dans les procédures relatives à ces dispositifs. Selon lui, les négociations qui ont cours relativement au Protocole de Kyoto laissent penser que ces outils manqueront de transparence. Selon Réseau Action Climat, le public et les groupes d'intérêt publics ont le droit d'avoir accès à l'information pertinente, de participer à la prise de décision environnementale et ont droit à la justice. En ce sens, des comités consultatifs incluant des représentants gouvernementaux, des représentants d'ONG environnementales, des groupes indigènes, de l'industrie et de la société civile pourraient être mis sur pied. Dans une lettre aux Parties à la CCNUCC sur la participation publique dans le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe, elles affirment en ce sens que les communautés concernées devraient pouvoir se prononcer sur les projets et apporter une contribution significative:

Nous écrivons aux Parties afin d'exprimer nos sérieuses préoccupations en ce qui a trait au manque de participation et d'avis publics et pour souligner l'assurance de bienfaits partagés [qui résulteraient d'une amélioration en ce sens] pour les communautés locales directement impliquées dans la mise en œuvre conjointe et le mécanisme de développement propre³ (Réseau Action Climat, 2000, p. 1).

Selon Réseau Action Climat, la participation du public dans les projets pourra contribuer à trois objectifs environnementaux et sociaux (Réseau Action Climat, 2000). D'abord, elle pourrait minimiser les impacts négatifs de ces projets grâce à l'expertise des citoyens et des ONG, qui pourra influencer leur design et leur « soutenabilité ». Puis, en écoutant les connaissances locales, les concepteurs de projets obtiendraient des avis opportuns et seront en mesure de créer de meilleurs projets dans le futur, qui reconnaîtraient les besoins des

³ We are writing the Parties to express our serious concern about the lack of public participation and notification and benefit-sharing guarantees for directly affected local communities in Joint Implementation and the Clean Development Mechanism.

communautés indigènes et des autres peuples locaux. Enfin, les citoyens et les ONG pourraient identifier des problèmes qui feraient en sorte d'augmenter les probabilités que les projets réduisent réellement les GES de façon mesurable.

5.1.3 La onzième Conférence des Parties et la première Réunion des Parties

La CdP 11/RdP 1 a été une nouvelle occasion pour les ONG de poursuivre leur travail relativement à la participation du public dans les négociations. Le Réseau Action Climat, dans sa *CAN [Climate Action Network] Submission on Promoting Effective Participation in the Convention Process*, croit que celle-ci est en effet salutaires pour le bien de la CCNUCC et du Protocole:

Réseau Action Climat croit fermement que les procédures et les modalités pour une participation opportune, riche et représentative des ONG dans toutes les procédures reliées à la Convention sont essentielles pour assurer qu'à la fois la Convention et le Protocole atteignent leurs objectifs environnementaux et de développement durable⁴ (Réseau Action Climat, 2005j).

Lors de la CdP/RdP 11/1, Steven Guilbeault évoque au nom de Réseau Action Climat International les progrès effectués par ces acteurs relativement au changement du climat:

Le climat change. Nos sociétés aussi, changent. Sur ce continent de tous les possibles, où nous sommes réunis aujourd'hui – peuples autochtones, jeunes, travailleurs, gens d'affaires, congrégations religieuses et législateurs de tous les niveaux de gouvernements – font aujourd'hui entendre leur voix et participent activement au changement dans les villes, les états (sic), les provinces et au sein même des entreprises et de la société civile (Greenpeace, 2006c).

Lors de cette même conférence, le bulletin *ECO* a ironiquement mis en rapport « les quatre conférences de Montréal », qui révélaient le potentiel de changer les choses que détient la

⁴ CAN strongly believe that procedures and modalities for timely, meaningful, and representative participation by NGOs in all Convention-related processes are essential to ensure that both the Convention and Protocol meet their environmental and sustainable development objectives.

société civile. À son sens, la première conférence regroupe des négociateurs paralysés, la seconde conférence, des experts et des universitaires qui tentent de développer des formules d'extension du Protocole de Kyoto, la troisième conférence des entreprises et des financiers qui mettent leur créativité au service du mécanisme de développement propre et des permis échangeables et enfin la quatrième conférence, la société civile, qui traduit « un lien [...] fort entre une négociation bien complexe et le pays qui l'accueille », jamais senti jusqu'à présent et qui cherche à faire émerger, de concert avec les médias, une conscience planétaire (Réseau Action Climat, 2005h).

Pour informer le public sur les négociations et les enjeux des changements climatiques, Greenpeace a publié des rapports politiques, des briefings et des fiches d'information chaque année sur des questions environnementales, et a mené des activités visant l'éducation populaire, par le biais de pétitions, de campagnes environnementales dans la rue, sur Internet, par téléphone et par courriel (Greenpeace, 2006a). Par ailleurs, quelques jours après l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, Steven Guilbeault a publié dans *La Presse* l'état d'avancement du Protocole de Kyoto, ainsi que les prochaines étapes à suivre (Guilbeault, 2005), atteignant ainsi une grande partie de la population. L'organisme, en contact régulier avec les médias et leurs membres à travers leurs revues de presse, leur magazine et leur site Internet, communique d'ailleurs généralement des informations sur les menaces à la planète et invitent le public à participer à leurs actions (Greenpeace, 2006a). Dans la même veine, le Sierra Club a publié peu avant la CdP 11/RdP 1 *A Planetary Citizen's Guide to the Global Climate Negotiations – or – How to Use a Mop* [RdP], afin de familiariser le public à cette conférence internationale et la rendre « plus effective que jamais ». On y explique l'historique des accords sur le climat, leur fonctionnement et la manière dont ils ont été négociés (Sierra Club, 2005d).

Cette collaboration des ONG et des citoyens a fait en sorte de publiciser la position du public en ce qui a trait aux négociations. On a relevé que certains délégués participant à la Conférence étaient davantage intéressés par ce qui était en train de se passer à l'extérieur du centre de conférence, soit les milliers de manifestants descendus au centre ville de Montréal

pour réclamer une action face aux changements climatiques. Un participant issu d'une ONG a affirmé, à cet égard, « Espérons que les responsables politiques qui arriveront la semaine prochaine y seront sensibles » (IIDD, 2005a, p.2).

Au Québec, province qui accueillait la CdP 11/RdP 1 en décembre 2005, l'organisation écologiste *Équiterre*, aussi secrétaire des ONG pour la CdP 11/RdP 1, a organisé, de concert avec *Greenpeace* et le *Regroupement national des Conseils régionaux de l'environnement du Québec*, la tournée « Alerte climatique » lors de laquelle on a donné des conférences publiques. Cette conférence d'Hubert Reeves et David Suzuki, à Montréal, a d'ailleurs attiré 3400 personnes le 26 octobre 2005 et visait à expliquer l'enjeu du changement climatique. Le 27 novembre, la salle de spectacle montréalaise le *Métropolis* accueillait pour sa part « Montréal 2005: la veille » qui combinait conférences et spectacles. *Équiterre* a également été de ceux qui ont participé aux « Rendez-vous citoyens Kyoto 2005 », une série de conférences et activités ayant duré trois journées au sein des murs de l'Université du Québec à Montréal. De son côté, Réseau Action Climat a organisé un atelier ayant pour thème « Le passé, le présent et le futur du futur régime sur le changement climatique » (Réseau Action Climat, 2005f).

5.2 Les messages transmis aux États par les ONG

Pour illustrer plus en détails la manière dont s'arriment ou non les positions des ONG et des négociateurs, nous avons choisi de présenter l'enjeu des objectifs de Kyoto et la manière de les atteindre par le Canada. En retraçant chronologiquement les actions posées pour transmettre des informations et des positions relativement à ces points par les ONG, et en les confrontant à la réponse ou non des gouvernements (et donc à l'altération de son comportement), nous serons en mesure de déceler les enjeux sur lesquels les ONG tentent d'influencer les négociateurs.

5.2.1 La première Conférence des Parties

À la CDP 1, les ONG ont en général fait la promotion de cibles de réduction plus élevées que ce qui est discuté par les gouvernements. Le 2 avril, 100 000 cyclistes ont convergé vers le *Brandenburg Gate* de Berlin pour manifester leur volonté de lutter contre les changements climatiques. À cette occasion, le représentant de Réseau Action Climat du Pacifique Sud a affirmé qu'il était impressionné par cette initiative de la population allemande, mais pas par leur gouvernement, hôte de la conférence (Réseau Action Climat, 1995d). Les cibles plus élevées ont également été revendiquées par Bill Hare, de Greenpeace, qui a affirmé que le monde industrialisé devait vite s'entendre sur des réductions de CO₂ pour éviter les coûts humains et financiers d'inondations (Giorgetti, 1999, p. 215). Le Sierra Club a quant à lui soutenu que les réductions étaient nécessaires vu les effets des polluants sur l'atmosphère (Giorgetti, 1999, p. 215).

Les ONG ont aussi montré à la première CdP leur support à l'AOSIS, qui fait la promotion des réductions de 20 % sous les niveaux de 1990 en 15-20 ans. Le 28 mars 1995, le *Youth Climate Bureau* a érigé deux portails surmontés d'une bannière que devaient choisir les arrivants à la conférence, l'une sur laquelle on pouvait lire « Yes, I support CO₂ reduction (Oui, je soutiens la réduction de CO₂) ; AOSIS¹ Protocol » et sur l'autre « No, let's risk climate change (Non, risquons le changement climatique) » (Réseau Action Climat, 1995a). Dans l'édition du 29 mars 1995, le Réseau Action Climat *Southeast Asia*, le *Malaysian Climate Core Group*, l'*Indonesian Climate Core Group* et le *Philippine Core Group on Climate Change* ont par ailleurs directement interpellé les délégués afin de leur demander d'adopter le protocole de l'AOSIS, de résoudre de manière juste et équitable les questions procédurales, particulièrement en regard des décisions contraignantes de la CdP 1, de s'assurer que soient fournis aux pays en développement des fonds adéquats et des technologies environnementales acceptables afin de les habilitier à remplir les engagements qu'ils ont pris en vertu de la CCNUCC, et de réaliser des actions visant à réduire et non pas

¹ Alliance of Small Island States (Alliance des petits États insulaires).

seulement stabiliser les émissions de GES (Réseau Action Climat, 1995b). De l'avis des ONG, le Protocole de l'AOSIS semble particulièrement profitable pour tous car il propose des réductions tout en maintenant la croissance économique des pays de l'OCDE (Réseau Action Climat, 1995d).

À cet effet, les ONG ont créé leurs groupes de travail, qui s'attardaient à des questions qu'ils jugeaient importantes, comme les échanges d'émissions, les mécanismes de conformité et le véritable potentiel des puits de carbone (Corell et Betsill, 2001b, p. 93-94). Les ONG détiendraient en effet un important savoir en ce qui a trait aux puits de carbone et aux échanges d'émissions, bien qu'elles n'en soient pas les seules tributaires, expertise recherchée par les délégués afin de les soutenir dans leurs décisions (Corell et Betsill, 2001b, p. 95).

Dès 1995, lors de la parution du second rapport du GIEC affirmant que l'activité humaine contribuait au réchauffement de la planète, Bill Hare, le directeur de Greenpeace de l'époque, avait soutenu que les gouvernements devaient agir dès maintenant, et qu'ils devaient cesser de tarder (Reuter, 1995). Le 3 avril 1995, la position du Canada est en ce sens dénoncée par *ECO*, car son *National Action Program on Climate change* ne contient aucun nouvel engagement de réductions de GES même s'il maintient qu'il réduira ses émissions de 13 % sous les niveaux de 1990 pour l'an 2000. Le plan ne propose que des actions volontaires et de vagues directions stratégiques (Réseau Action Climat, 1995e), alors que les groupes environnementaux font généralement la promotion d'une approche contraignante aux changements climatiques. Les approches volontaires, aux dires de plusieurs, ne sont pas suffisamment « mordantes » pour rendre les réglementations effectives (Clinton, 1995). Selon Steven Guilbeault, le seul usage de mesures volontaires, et le fait de ne pas avoir appliqué de sanctions, auraient été la cause de l'insuffisance des engagements des pays industrialisés constatée à Berlin (Chaire de responsabilité sociale et de développement durable et Institut d'Études internationales de Montréal, 2005). Greenpeace est en effet d'avis que puisque les pays développés produisent 75 % des émissions de CO₂, c'est à eux aussi de les réduire et de supporter les pays en développement en ce sens (Greenpeace, 1995 cité par Giorgetti, 1999,

p. 218). Enfin, Greenpeace et le Sierra Club n'approuvent pas davantage, à ce stade-ci des négociations, l'utilisation de mécanismes de marché pour atteindre les cibles et visent en général des mesures pour des secteurs spécifiques (Giorgetti, 1999, p. 216).

Pour appuyer la nécessité de cibles de réduction plus élevées, l'éditorial de l'édition d'*ECO* du 30 mars 1995 a effectué le portrait du triumvirat des pays émettant le plus de GES. En première place, on retrouve les États-Unis, suivis de l'Australie et enfin, du Canada. Aussi, le bulletin *ECO* du 28 mars a montré que le JUSCANZ [Japon, États-Unis, Canada, Australie et Nouvelle-Zélande] s'était dérobé à bon nombre de questions, tel que leur accord ou non quant à la négociation d'un protocole, l'imposition aux pays en développement des échéances et des cibles de réduction et la mise en place de politiques et mesures communes qui modifieraient la production et l'utilisation de l'énergie (Réseau Action Climat, 1995a). Les ONG entendent demeurer très actives dans la promotion de cibles considérables. *ECO* maintient d'ailleurs que si les délégués ont eu beaucoup de pression lors de la CdP1, ne serait-ce que celle de s'entendre sur le texte de l'accord, il ne s'agissait que d'un début; la pression du public et des médias sur les négociateurs, selon le groupe, continuera de monter (Réseau Action Climat, 1995g).

Par ailleurs, les ONG souhaitent que l'industrie, notamment celle des produits fossiles, collabore activement dans la réduction des gaz à effet de serre. Le 31 mars, 50 activistes appartenant à l'*Alliance Against Climate Criminals* ont protesté en entravant le passage de la voiture et de la limousine de la *Global Climate Coalition*, fondée par *Exxon*, *Shell*, *Union Carbide* et *Du Pont*, regroupant des lobbyistes de l'industrie (Réseau Action Climat, 1995c). Les demandes pour un engagement de l'industrie dans la réduction des gaz à effet de serre a aussi été exprimé tout au long de la CdP 1 dans *ECO*, dans la chronique nommée « Weltshumerz », où les ONG ont dénoncé les positions des États et de l'industrie les plus réfractaires au développement de la Convention (Giorgetti, 1999, p. 240). Concernant le sujet de l'énergie, *Eco* a à plusieurs reprises suggéré des alternatives possibles aux carburants fossiles, ce qui a fort probablement pu, vu la grande visibilité d'*ECO*, influencer les représentants gouvernementaux selon Giorgetti (1999).

Pour palier à de l'énergie fossile, plusieurs ONG suggèrent de réfléchir à l'apport des technologies propres et des énergies renouvelables. Par exemple, Le Sierra Club attire l'attention sur des standards concernant l'essence, des systèmes de chauffage, de climatisation et d'éclairage plus efficaces, l'accroissement de l'efficacité des bâtiments et de la machinerie industrielle et l'élimination des subventions pour l'énergie fossile et nucléaire (Glick, 1999, cité par Giorgetti, 1999, p. 216). De façon similaire, Greenpeace propose que les systèmes énergétiques des pays industrialisés soient convertis à au moins 3 % en énergie renouvelable, notamment en énergie solaire (Glick, 1999, cité par Giorgetti, 1999, p. 216). Selon l'*Independent NGO Evaluation of National Plans for Climate Change Mitigation*, les plans nationaux des Parties sont à cet égard fort laxistes:

Loin d'éloigner fondamentalement le système d'énergie des produits fossiles, la plupart des pays ont seulement fait de petites avancées et plusieurs projettent des augmentations substantielles des émissions ¹ (Réseau Action Climat, 1995g).

Enfin, il est à souligner que le Sierra Club a aussi manifesté son désir que le Canada mette sur pied un « budget Kyoto ». L'organisme a d'ailleurs pu participer à la délégation canadienne à Kyoto et formuler certaines recommandations officielles afin que le Canada puisse commencer sa mise en œuvre (Corbett, Robert et Rolfe, 1997). Il favorisait ainsi des mesures de réduction dans le budget de 1998 et des discussions avec les provinces et les parties prenantes dès cette même année, afin d'observer comment chacun pourra prendre une part des responsabilités inhérentes à l'atteinte des objectifs de Kyoto, et déterminer quelles seront les actions à entreprendre à cette fin. Les recommandations incluaient aussi l'amorce d'un travail avec les parties prenantes et les autres niveaux de gouvernement pour aboutir à des recommandations pour le budget de 1999 en tenant compte des moyens de réduction qu'offrent les instruments économiques.

¹ The Independent NGO Evaluation of National Plans for Climate Change Mitigation shows clearly that virtually all the national plans are extremely deficient. Far from beginning a fundamental shift in energy systems away from fossil fuels, most countries have taken only tentative steps and many are currently projecting substantial emissions increase.

5.2.2 La troisième Conférence des Parties

La présence active aux négociations de la troisième CdP a fait ressortir la volonté des ONG que les négociations avancent bon train. Elles ont ainsi maintes fois pressé les gouvernements de signer le Protocole de Kyoto. Le 1^{er} décembre, Greenpeace a ainsi fabriqué un « carbonosaure » de 5 mètres de hauteur afin de souligner le peu de progrès effectué en lien avec les changements climatiques (Greenpeace, 1997a). Par exemple, lors de la journée d'ouverture à la signature du Protocole de Kyoto, Greenpeace a demandé par voie de communiqué au gouvernement canadien de signer au plus tôt afin de montrer par son leadership le sérieux qu'il accorde à la question des changements climatiques (Greenpeace, 1998). Le 2 décembre, à l'aide d'un laser, Greenpeace a aussi projeté un message que les délégués pouvaient voir de la terrasse de la Conférence, sur la colline opposée au centre de conférence, réclamant d'Al Gore de ne pas céder à la pression des compagnies pétrolières, mais de commencer à agir afin de préserver le climat (Greenpeace, 1997b). La fourniture d'informations par les ONG mettait également beaucoup d'accent sur l'atteinte d'un consensus sur Kyoto. En ce sens, le 8 décembre 1997, c'est la nécessité de protéger le monde de l'impact désastreux des changements climatiques en se focalisant sur certains enjeux qui est évoquée:

Les ONG croient que certains domaines sont cruciaux dans l'atteinte du but du Protocole [...]. Nous demandons aux ministres de se concentrer sur ces questions et d'ignorer la diversion et la division suscitées par l'appel à de nouveaux engagements pour les pays en développement, qui sont, dans tous les cas, en dehors du mandat de Berlin au sein duquel ce Protocole est en train d'être négocié¹ (Réseau Action Climat, 1997c).

Par ailleurs, le bulletin ECO évoque à nouveau les certitudes scientifiques. Le rapport de Bert Bolin, le président du GIEC en 1997, duquel on peut conclure que tous les participants sont

¹ NGOs believe there are some areas that are crucial if the Protocol is to fulfill its aim – protecting the world from the disastrous impacts of global warming. We ask Ministers to concentrate on the following issues, and ignore the diversionary and divisive appeals on new developing country commitments, which are, in any case, outside the Berlin Mandate under which this Protocol is being negotiated.

aptes à atteindre le défi que la communauté scientifique place devant la communauté politique est cité (Réseau Action Climat, 1997a).

Comme à la CdP 1, la présence active des ONG aux négociations a également soutenu la promotion d'énergies renouvelables et le contrôle des énergies fossiles. Greenpeace a notamment servi du café aux délégués arrivant à la Conférence de Kyoto avec sa cuisinière solaire (Greenpeace, 1997a).

Puis, les ONG ont réclamé des actions de la part de l'industrie. *Friends of Earth* a profité de la CdP 3 pour octroyer un prix pour l'industrie la plus polluante, et accomplir une procession mettant en relief le spectre des martyrs environnementaux que sont le peuple Ogoni du Nigeria dans le but de relier les droits humains aux politiques relatives au climat (IIDD, 1997).

Quant aux objectifs proposés par le Canada à la CdP 3, ils sont généralement jugés très frileux par la plupart des environnementalistes²: « Pour eux, le Canada se présente à Kyoto avec peu de choses pour changer son image et sa réalité de deuxième pollueur au monde en termes d'émissions de gaz à effet de serre per capita » (Toupin, 1997).

Enfin, selon Alkoby (2003), les ONG et les médias auraient joué, lors de la CdP 3, un rôle pivot équivalent aux négociations entre les présidents et premiers ministres. Leurs experts auraient fourni des informations de soutien et des analyses aux délégations prêtes à les écouter, et leurs experts en communication ont produit des revues de presses à la fois à Kyoto et dans leur pays d'origine. Leurs activistes traditionnels sont également demeurés en mouvement et ont provoqué des actions.

² Les réductions d'émissions de GES suggérées par le Canada sont de 3 % sous les niveaux de 1990 d'ici l'an 2010 et d'un autre 5 % pour 2015, soit une réduction anticipée de quelque 20 % par rapport au niveau actuel.

5.2.3 La onzième Conférence des Parties et la première Réunion des Parties

La CdP 11/RdP 1 a été perçue comme une rencontre bien particulière pour les ONG dans la mesure où il s'agissait du premier rendez-vous depuis la ratification de Kyoto. En prévision de celle-ci, le Réseau Action Climat a tenté de mobiliser la population aux enjeux qui allaient être discutés à Montréal. Entre autres, il a épilé le mot « Kyoto » à l'aide d'une bannière humaine à travers tout le Canada, et plusieurs activités ont été organisées dans différentes capitales du pays (Sierra Club, 2005a). Les ONG ont aussi fourni des informations à la population par le biais des médias, maintenant des liens étroits avec ceux-ci. C'est le cas du Sierra Club, qui a développé d'excellents contacts avec eux, notamment parce qu'il sait répondre ou alors, diriger celui qui le demande vers une personne compétente (Sierra Club, 2006a). Au niveau de la province de Québec, la Coalition Québec Vert Kyoto a organisé la « Marche mondiale pour le climat », le 3 décembre 2005. Quant à Greenpeace, elle a sculpté dans la glace un sablier de quatre mètres de hauteur afin de rappeler aux délégués présents à la onzième CdP/RdP que le moment était venu de faire avancer les négociations (Greenpeace, 2005a). L'intervention de Steven Guilbeault (au nom de Réseau Action Climat International), en vue d'accomplir de réels progrès, demandait en ce sens au Président de la conférence, Stéphane Dion, d'éviter une impasse ou une entente bâclée et de faire en sorte qu'aucune Partie ne demeure récalcitrante (Greenpeace, 2006c).

La CdP 11/RdP 1 a été marquée par la promotion d'une véritable mise en œuvre et le respect du Protocole de Kyoto, à la fois au plan international et canadien. Par exemple, le premier bulletin *ECO* de la CdP 11/RdP 1 fixe les priorités des négociateurs dans un « Petit guide du négociateur », dans lequel on évoque les points cruciaux à négocier (Réseau Action Climat, 2005b). On a notamment promu l'adoption des accords de Marrakech, un accord sur un système d'observance, un renforcement du mécanisme de développement propre et la mise en place d'un fonds d'adaptation aux changements climatiques. Au Canada, les groupes dénoncent à nouveau le manque de volonté du gouvernement à respecter ses promesses ainsi que les millions de dollars de subvention aux pollueurs (Sierra Club, 2005b), qui sont en désaccord avec mise en œuvre effective du Protocole.

La présence à la CdP 11/RdP 1 a également remis au centre des revendications des ONG un engagement de la part de l'industrie. Certains organismes, dont Réseau Action Climat par le biais de John Bennet, dénoncent le fait que le gouvernement veuille vraisemblablement réduire de seulement 8 mégatonnes les émissions des grands émetteurs industriels au lieu des 73 mégatonnes inscrites dans son Plan Vert, cédant à la pression des grandes industries (dont l'industrie pétrolière) (Sierra Club, Greenpeace Canada, Pembina Institute, David Suzuki Foundation, 2005). Le bulletin *ECO* rend aussi publiques les actions des États et de leurs entreprises qui ne vont pas dans le sens de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto dans ses comptes rendus quotidiens des négociations. Le geste le plus éclatant est certainement la mise en place de la chronique « Fossile du Jour », qui depuis la tenue de la CdP 5, en 1999, dénonce l'inaction de certains États et relève les pires positions environnementales de la journée maintenues pendant les négociations (Équiterre, 2005). À la CdP 11/RdP 1, le Canada a remporté la seconde place les 1^{er} et 2 décembre (Réseau Action Climat, 2005e, 2005f).

La *Coalition pour un budget Vert* a pour sa part publié un rapport dans le but que les différents partis politiques fédéraux s'entendent pour présenter un budget vert et mettent de côté leurs divergences. Le rapport du Sierra Club *Stand Up for Canada. Keep Kyoto. Kyoto Report Card presented on The First Anniversary of the Kyoto Protocol entering into force February 16, 2006* fait également état des implications de la situation politique sur Kyoto, des progrès du Canada à la CdP 11/RdP 1, des mesures contenues dans le Plan Vert canadien et des recommandations au nouveau gouvernement conservateur en poste de Stephen Harper (Sierra Club, 2006c). Parmi les mesures suggérées, on peut noter la mise en place d'un plan d'action plus progressiste que le plan Vert, la réduction des émissions des voitures, l'amélioration de la qualité de l'air, la mise en place des normes de construction résidentielles, commerciales et industrielles et la promotion des énergies renouvelables et du transport public. Le Sierra Club propose aussi de réglementer les émissions de GES des véhicules passagers de manière compatible avec les règlements de la Californie et dans d'autres États du Nord-Est des États-Unis. Selon cet organisme, les provinces doivent aussi s'entendre sur des « normes d'efficacité d'avant-garde » pour les nouvelles constructions immobilières au Canada, que les mécanismes du Protocole de Kyoto soient utilisés et qu'un

objectif de réduction de 50 % des émissions à long terme d'ici [2006] 2010 soit visé (Sierra Club, 2004). Réseau Action Climat fait pour sa part la promotion de l'entente sur un plan d'action, l'adoption de normes techniques, le non-transfert de responsabilités des grands émetteurs industriels aux contribuables, le freinage de la croissance de l'industrie des combustibles fossiles et la promotion des énergies renouvelables, l'investissement dans les transports durables et un aménagement du territoire favorisant la préservation des espaces verts et des terres agricoles et évitant l'étalement urbain (Réseau Action Climat, 2006a).

5.3 Conclusion

Par la diversité des actions qu'elles ont menées, et par leur détermination à faire en sorte que la communauté internationale poursuive les objectifs du Protocole de Kyoto, les ONG environnementales ont tenté d'avoir une emprise considérable sur les États. Ayant comme leitmotiv à leur action la nécessaire place que doivent occuper les acteurs non étatiques dans les négociations sur le climat et une préservation effective du climat terrestre, les ONG sont demeurées alertes, créatives et assidues depuis le tout début des tractations relatives aux changements climatiques. Que ce soit en étant activement présentes aux négociations, en fournissant des informations écrites et orales aux négociateurs, ou en leur formulant des recommandations et des conseils particuliers, la participation des ONG s'est faite de manière dynamique. L'objet de ce chapitre était de faire un tour d'horizon à la fois sur le fond et la forme de cette participation, afin d'être en mesure, dans le cadre d'une partie de notre analyse, d'apprécier l'impact des ONG sur les États et de distinguer quels sont les événements qui ne se seraient pas produits sans leur intervention.

CHAPITRE VI

LES NOUVELLES MODALITÉS D'EXERCICE DE LA SOUVERAINETÉ

Nous nous pencherons dans ce sixième chapitre sur la concordance ou non des positions des acteurs quant aux enjeux suscités par la recherche de solutions aux changements climatiques et à la participation des ONG. Nous réaliserons ensuite le sommaire de nos observations et une analyse contre-factuelle afin de cerner si les actions des ONG ont véritablement eu un effet sur la position des États et les résultats politiques, ou si ces résultats auraient pu survenir sans l'intervention des ONG. Enfin, nous montrerons dans quelles proportions a été modifiée la souveraineté opérationnelle, telle que définie dans notre premier chapitre, par suite de son exercice selon des modalités participatives et coopératives.

6.1 La correspondance des positions des acteurs du système international

6.1.1 L'analyse des indicateurs d'influence des ONG

Les ONG ont produit une variété et une quantité impressionnantes d'informations, à l'oral et à l'écrit, et accompli des actions très diversifiées qui visent à faire connaître leur opinion et leurs demandes en regard des changements climatiques. Pour certains, les négociations sur le climat auraient impliqué plus que jamais auparavant les acteurs non gouvernementaux dans les négociations internationales, notamment en montrant différentes perspectives aux acteurs gouvernementaux, et leur apport aurait été important dans le développement des accords (Giorgetti, 1999, p. 212). Les activités des ONG révèlent d'une part quels sont les moyens choisis pour porter l'enjeu global des changements climatiques, et d'autre part, quel est le message transmis.

Afin de mettre en relief les éléments qui font consensus et ceux qui achoppent, nous avons procédé en confrontant la position du Canada et le contenu des accords finaux (chapitre IV) d'une part en ce qui a trait aux façons de lutter contre les changements climatiques, et d'autre part en ce qui concerne la participation des ONG. Puis, nous avons aussi confronté les résultats politiques finaux (chapitre IV) avec les actions menées par les ONG (chapitre V) relativement aux deux mêmes points. Nous nous intéressons donc ici aux indicateurs d'altération du comportement des États (Corell et Betsill, 2001), qui révèlent l'intensité plus ou moins grande de l'influence des ONG sur les États.

Selon les observations que nous avons faites en utilisant la méthode de Corell et Betsill (2001), nous remarquons que les principaux éléments discutés concernaient surtout les dimensions contenues dans le tableau 6.1, à divers degrés.

Tableau 6.1

Les thèmes abordés par les ONG par le biais de leurs activités

La transmission de l'information par le biais des activités des ONG
Élévation des cibles de réduction en général
Support à l'AOSIS
Responsabilité des pays industrialisés
Opposition à l'utilisation des mécanismes de marché
Engagement de l'industrie
Promotion des technologies propres
Implication accrue des ONG
Sensibilisation/consultation des citoyens
Connaissance de l'enjeu des changements climatiques
Valorisation des certitudes scientifiques
Promotion d'un rôle plus progressiste du Canada
Promotion d'une approche contraignante
Respect des engagements de Kyoto
Mise en œuvre concrète de Kyoto
Réclamation d'actions post 2012
Progression plus rapide des négociations
Atteinte d'un consensus pour Kyoto
Ratification de Kyoto
Allocation de ressources financière pour la lutte aux changements climatique

6.2 La position du Canada sur la lutte contre les changements climatiques

6.2.1 Les positions concordantes de l'ONU et du Canada

En mettant en parallèle les accords sur les changements climatiques et la position du Canada, tel qu'observés au chapitre IV, nous remarquons que de manière générale, le pays est parvenu à faire respecter ses positions sur la majorité des enjeux discutés. C'est ainsi en accord avec ses convictions sur l'interdépendance qu'il a accepté de se joindre aux autres gouvernements du monde pour lutter contre les changements climatiques. Les ministres canadiens reconnaissaient d'ailleurs dès 1996 la nécessité d'aborder collectivement les sources et les impacts du changement climatique et encourageaient la coopération internationale (Canada. Environnement, 2005c)

Concernant les cibles de réduction, si le Canada a d'emblée reconnu la nécessité de prendre des engagements plus sévères dans un protocole à la Convention, il a toutefois tenu à ce que ces engagements soient relativement souples et moins stricts que ce que réclamaient plusieurs autres pays occidentaux et européens¹. Le taux de réduction qui fut intégré au Protocole était de 5,2 % en moyenne, et de 6 % sous les niveaux de 1990 pour le Canada. En ce qui a trait à la manière d'atteindre les objectifs, les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement, qui s'étaient réunis peu avant leur départ pour Kyoto pour consolider leur position faisaient la promotion de la mise en œuvre conjointe et le transfert de technologie (Canada. Environnement, 1997e), qui sont des éléments cruciaux du Protocole. Par ailleurs, c'est globalement en accord avec la « manière économique » préconisée par le Canada que se sont entendus les États pour respecter leurs engagements. Le jour de la signature du Protocole, la ministre de l'Environnement, Christine Stewart, avait d'ailleurs souligné le travail à faire quant à la mise en œuvre du Protocole, dont « notamment un système international d'échanges d'émissions » (Canada. Environnement, 1998g). De plus, le

¹ Le chapitre IV a en effet révélé que ce ne fut que très brièvement et au tout début du processus de négociation que le Canada a favorisé l'ambitieuse réduction de 20 % sous les niveaux de 1988 entre 2000 et 2005. Sa position principale, par la suite, était beaucoup plus conservatrice.

Canada avait souligné à plusieurs reprises l'importance de la sensibilisation du public, à laquelle est effectivement consacré l'article 6 de la CCNUCC. Le sujet des pays en développement révèle pour sa part une divergence entre la position du Canada et ce qui a été retenu dans le Protocole de Kyoto. En vertu du texte, ces pays n'ont pas d'engagements aussi explicites que le souhaitait le Canada à l'origine. La position canadienne à cet égard a néanmoins évolué et en 2005, elle reconnaît que l'action contre les changements climatiques doit être une responsabilité des pays industrialisés et est toujours prêt à soutenir ces derniers, notamment sur le plan technologique. Le pays est également ouvert à partager son expertise et son savoir technologique avec les pays en développement (Canada. Environnement, 2005c).

6.2.2 Les positions divergentes du Canada et des ONG

Si la position canadienne correspond généralement à ce qui se trouve dans les accords sur les changements climatiques, elle s'éloigne considérablement de celle des ONG. En effet, la confrontation de l'information transmise par les ONG, tel qu'observé dans le chapitre V, et les réponses canadiennes relativement à cette information, révèlent un écart notable traduisant le peu de possibilité pour les ONG de définir les questions, l'agenda des négociations, et d'intégrer des éléments aux textes finaux sur les changements climatiques. En un mot, peu d'opportunités d'altérer le comportement du Canada et des États en général ont été laissées aux ONG.

D'emblée, il est clair que la promotion de cibles plus strictes par les ONG n'a pas été retenue par l'ensemble des États Parties ni par le Canada, et que les accords finaux ne reflètent pas clairement les buts des ONG (Corell et Betsill, 2001b, p. 97). Nous avons vu dans le chapitre précédent que le Canada, pendant un court laps de temps, avait soutenu des réductions de 20 % à la CdP1, ce qui correspondait relativement bien aux cibles de réduction demandées par les ONG. Cette position maintenue par Sheila Copps n'était toutefois que temporaire et s'est considérablement éloignée de celle des ONG par suite de pressions de la part des autres membres du gouvernement. Il n'en demeure pas moins que le Protocole de Kyoto prévoit des

cibles de réductions de 5,2 % en moyenne, ce qui est très éloigné de ce que prescrivait le Protocole de l'AOSIS supporté par la majorité des ONG. De plus, les pays industrialisés n'ont pas d'obligations aussi sévères que celles réclamées par les ONG (Corell et Betsill, 2001b, p. 98). En 2006, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada affirmait même que si le pays ne pouvait atteindre ses objectifs de Kyoto, il devrait se fixer de nouvelles cibles, mettre en place des règlements des mesures financières incitatives, des mécanismes d'échange des droits d'émission axés sur le marché et mettre au point et en application des technologies, et des investissements dans les infrastructures et dans l'éducation du public (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006).

En ce qui a trait aux engagements de Kyoto, la position du Canada au début des négociations était marquée par le souhait d'une « participation significative des Pays en développement », ce qui ne concordait pas avec la position des ONG. Celles-ci ont en effet insisté à de multiples reprises sur la responsabilité des pays industrialisés, et au fil des négociations, le Canada a enfin reconnu leur grande responsabilité relativement aux changements climatiques. Conséquemment, le Protocole de Kyoto, au final, ne contient pas d'engagements contraignants pour les pays en développement. Par ailleurs, les États peuvent atteindre leurs objectifs en échangeant des émissions, ce qui ne fait pas l'unanimité chez les ONG, bien que ce point ait été changeant au cours des négociations et au sein des différentes ONG. Celles-ci ont par ailleurs réussi à faire en sorte que soit accordée beaucoup d'attention aux puits de carbone, le Réseau Action Climat insistant notamment sur le manque de méthodologie pour les comptabiliser (Corell et Betsill, 2001b, p. 97).

Concernant l'industrie, malgré les demandes des ONG en faveur d'un solide engagement de sa part dans la lutte contre les changements climatiques, on constate que peu a été retenu en ce sens. À la CdP 1, la ministre fédérale de l'Énergie de l'époque, Anne McLellan (de novembre 1993 à novembre 1995), a d'ailleurs promu des politiques volontaristes, fortement dénoncées par la Coalition canadienne sur les changements climatiques, qui ne croient pas à l'efficacité de cette solution (Francoeur, 1995b). C'est également ce type de politiques qu'ont encouragées les délégués du Canada à la CdP 3, et dont les résultats, en 2006, étaient

rapportés par la commissaire à l'Environnement et au Développement durable. Elle affirmait principalement que des progrès devaient être faits dans le secteur de l'énergie et des changements climatiques, en tenant compte de la manière dont les Canadiens produisent, distribuent et consomment l'énergie, de la conciliation de la croissance de l'industrie pétrolière et gazière et des réductions d'émissions et de la possibilité de se pencher sur l'efficacité énergétique et les énergies propres (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006). Si les ONG, tout comme le Canada, ont promu des technologies non polluantes et les énergies renouvelables, d'ailleurs mentionnées dans les accords, il n'en demeure pas moins que contrairement aux ONG, le Canada soutient parallèlement le développement de l'industrie fossile. En 2004, il avait ainsi exporté deux fois et demie plus de pétrole et de gaz qu'en 1990; ces produits représentant plus de 90 % des exportations canadiennes d'énergie. De plus, le pays a été le plus grand fournisseur étranger de pétrole brut des États-Unis de 1999 à 2005 et depuis 1990, plus de 28 % de la hausse des émissions de gaz à effet de serre sont attribuables aux exportations de produits pétroliers et gaziers (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006). Loin de mettre en place les mesures strictes et la collaboration réclamées par les ONG face à l'industrie, le Canada entendait demander, en 2006, des réductions de huit mégatonnes pour les grands émetteurs industriels, dont les producteurs d'énergies fossiles, au lieu des 73 mégatonnes inscrites dans son Plan Vert. Enfin, il semble que bien que les discussions traitant de la conception du Système des grands émetteurs finaux entre le gouvernement fédéral, l'industrie et les parties intéressées n'ait pas porté fruit puisque ce système n'est pas encore au point (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006).

À propos de la mise en œuvre efficace du Protocole revendiquée par les ONG, sa déficience traduit le large fossé entre les positions des deux parties. Selon le Bureau du vérificateur général, l'adaptation requiert des progrès considérables. Il faudrait notamment examiner comment chacun des programmes et des ministères sera affecté par les changements climatiques, et apporter les modifications nécessaires, élaborer un plan d'action qui englobera tous les ministères, travailler avec tous les ordres de gouvernement pour établir des priorités claires et trouver de nouvelles façons de créer des liens entre les chercheurs et les décideurs (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006). De plus, la gouvernance et la reddition de comptes doivent être améliorées, entre autres par la définition des rôles, des responsabilités et

des pouvoirs de tous les ministères et organismes fédéraux, ainsi que par le développement et la mise en place de mécanismes de coordination des activités de tous les ministères et organismes fédéraux. Aussi, est nécessaire un meilleur suivi des dépenses et du rendement par rapport aux cibles de réductions, qui permettra de communiquer cette information au Parlement et à la population canadienne, en plus d'un suivi régulier du rendement de tous les programmes, dans le but de savoir ce qui fonctionne. Enfin, il est indispensable de conserver et d'améliorer les programmes qui donnent clairement de bons résultats par rapport au coût (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006).

De manière générale, il semblerait que le Canada ne soit pas bien préparé pour s'adapter aux répercussions des changements climatiques, et que le gouvernement ne fasse pas suffisamment d'effort en termes d'adaptation et n'ait pas de plan global d'adaptation. Bien qu'un cadre national d'adaptation, une stratégie fédérale d'adaptation et un plan scientifique sur les changements climatiques aient été amorcés, peu de progrès ont été faits et en 2006, les travaux étaient suspendus. Ensuite, le gouvernement a certainement investi beaucoup dans la recherche, mais l'information ne se rend pas aux décideurs, qui n'en disposent donc pas pour être guidés dans la prise de décision. De plus, les interventions du gouvernement fédéral ne seraient ni bien organisées, ni bien gérées, plusieurs mécanismes de coordination ayant été abandonnés, la prise en charge centralisée déficiente et les responsabilités respectives des ministères mal définies parmi les ministères. Enfin, bien que le gouvernement ait investi plus de six milliards de dollars pour des initiatives de lutte contre les changements climatiques de 1997 à 2006, le suivi des dépenses, du rendement et des résultats n'est pas fait, ce qui cause l'incapacité d'en faire un portrait global (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006). En ce sens, il semble que les gouvernements du Canada n'aient pas publié de rapport concernant les dépenses reliées aux changements climatiques depuis 2003 (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006).

Le rapport de la commissaire à l'Environnement et au Développement durable de 2006, soit un an après la CdP 11/RdP 1, conclut que « la réponse du gouvernement en matière de changements climatiques n'a rien de rassurant [et que] des changements s'imposent »

(Canada. Bureau du vérificateur général, 2006). En effet, les vérifications ont révélé des améliorations à faire à la fois dans le domaine de leadership, de la planification, du rendement, de la prévoyance et de la direction. Cette conclusion démontre une opposition diamétrale entre les positions que traduit l'information fournie par les ONG et les réponses gouvernementales, marquant le peu d'influence des ONG sur des enjeux concrets relatifs aux changements climatiques.

De façon plus générale, au-delà des tentatives d'influencer le Canada, les ONG ont essayé de convaincre le public et les délégués que les changements climatiques étaient une crise environnementale nécessitant une action immédiate, mais ce sens n'aurait pas été reflété dans les déclarations des délégués, ni dans le texte final de Kyoto (Corell et Betsill, 2001b, p. 98). Si ce point n'a pas été retenu par les délégués, de manière générale, certains ont dit que les ONG étaient néanmoins parvenues à amener certains éléments dans les négociations. La Global Climate Coalition, une organisation conservatrice des États-Unis basée à Washington D.C., a même admis le succès des ONG pour amener dans le débat des questions qui auraient sans doute été négligées sans leur action (Entrevue de Giorgetti, 1999, p. 243). Par exemple, les ONG ont pu influencer les Parties en participant au processus de développement de la Convention préliminaire à la présentation au Secrétariat, autour de laquelle on a vu naître la Foundation for International Environmental Law (FIELD), association anglaise ayant représenté plusieurs petits États insulaires lors des négociations (Giorgetti, 1999, p. 243). Par ailleurs, les ONG sont parvenues à attirer l'attention sur les questions des échanges d'émission et des puits (qui constituent des éléments du Protocole), mais ils n'ont pas obtenu de discussions sur les mécanismes de conformité (Corell et Betsill, 2001b, p. 98).

6.3 La position du Canada sur la participation des ONG

6.3.1 Les positions concordantes de l'ONU et du Canada

Comme nous l'avons vu dans le chapitre IV, en vertu de la CCNUCC, la forme de participation des ONG se résume beaucoup dans leur rôle d'éducation, de formation et de sensibilisation du public et dans la possibilité d'être observatrices, de faire des déclarations et de partager leur expertise. La CCNUCC admet en effet largement les ONG qui en font la demande, si elles sont compétentes à l'égard des questions discutées, bien que cette procédure soit relativement lourde. Des déclarations officielles peuvent aussi être faites par les ONG mais elles se limitent souvent à trois minutes, et ce pour certaines ONG seulement, et à une sélection particulière de réunions. De plus, les ONG *ne votent pas* à l'ONU, *ne participent pas* à l'élaboration des textes, ne peuvent être admis qu'à *certaines* réunions de la CdP/RdP, à l'invitation des présidents des organes de la Convention et *ne peuvent* participer aux réunions de groupes d'experts, sauf si des réunions informelles sont organisées. La CCNUCC et le Protocole de Kyoto offrent donc des possibilités de consulter les ONG mais ne font pas de ces consultations des procédures incontournables et systématiquement intégrées dans le processus décisionnel. En un mot, les ONG sont prises en considération, certes, mais leurs rôles se déploient dans une sphère informelle et complémentaire. Elles ont un léger pouvoir d'influence, mais leur pouvoir décisionnel demeure nul. Le fait le plus probant est sans doute la volonté de plusieurs ONG de réduire les émissions de GES de 20 %, en accord avec le Protocole de l'AOSIS, alors que le Protocole de Kyoto ne prévoit des réductions que de 5,2 %.

La présence croissante des ONG sur la scène internationale ne peut donc pas laisser conclure à un caractère éminemment démocratique du système international. En effet, force est de constater que si les ONG s'intègrent davantage aux organisations intergouvernementales et se rapprochent du processus décisionnel, elles n'y prennent pas véritablement part. L'ONU et ses organes, comme la CdP/RdP, intègrent de fait les ONG et leurs demandes selon des modalités qu'elles définissent précisément. La CdP/RdP consulte les ONG, leur demande des informations ou les implique dans l'éducation du public, mais quand viennent « les choses

sérieuses », ces acteurs demeurent exclus et en marge des processus officiels (Falk, 1999; Alkoby, 2003). Le pouvoir des ONG demeurerait ainsi soumis à la volonté des États d'accepter ou de refuser leur position, les normes démocratiques étant circonscrites par la volonté de l'ensemble des acteurs étatiques. Les ententes internationales et le droit international qui se développent sous l'égide de l'ONU seraient toujours le propre des États, les acteurs non étatiques étant libres de faire ce qu'ils veulent, mais seulement à l'intérieur des limites définies par l'État. Ainsi, Greenpeace, le Sierra Club et le Réseau Action Climat s'inscrivent souvent comme des interlocuteurs légitimes, mais seulement dans le circuit déterminé par la CdP/RdP, qui en établit les bornes.

La position du Canada relativement à la question de la participation du public et des ONG concorde théoriquement avec le résultat final des négociations comme en témoigne de nombreux documents gouvernementaux canadiens, mais tout comme dans le cas de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, les demandes des ONG ne sont écoutées que jusqu'à un certain point et rarement formellement. Si, au niveau international, c'est un encadrement rigoureux de la participation des ONG qui fait parfois en sorte d'occulter leurs demandes, au niveau national, ce serait plutôt, comme nous allons le voir, des moyens insuffisants.

De manière générale, les actions et la politique étrangère du Canada, témoignent d'une volonté de consulter et de refléter les opinions de tous les citoyens. Il reconnaît l'existence des acteurs non étatiques dans la poursuite d'une vision globale, son enchevêtrement dans des liens transnationaux, et voit même une possibilité pour lui de faciliter les rapports de tous ces acteurs (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995; Canada, 2005). À plusieurs reprises, il évoque l'intérêt des citoyens pour les affaires internationales et la nécessité d'exercer la démocratie en ce sens. Affirmant d'emblée que les ONG sont généralement à même de saisir certaines prérogatives de l'État en tant que porteuses d'une vision globale et reconnaissant la multiplicité des liens qui les relient à la scène internationale, le Canada dit vouloir solliciter leur apport dans le domaine des changements climatiques. Il affirme ainsi avoir tenu compte des propositions de divers acteurs pour définir

sa contribution à la lutte contre les changements climatiques, au même titre que les gouvernements provinciaux, l'entreprise et « d'autres experts ».

Toutefois, bien qu'en faveur de la démocratie, nos observations révèlent que le pays ne fait guère plus qu'écouter ses citoyens pour tenter de refléter leurs aspirations dans la politique étrangère et les invite à commenter les actions du Canada et à exercer de la pression sur lui (Canada, 2002; Canada, Environnement, 1997c; Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995). Le Canada est conscient des nouveaux acteurs qui évoluent parallèlement aux États, dont les ONG, mais il affirme que les acteurs principaux du système international demeurent les États (Canada, Affaires étrangères et Commerce international, 1995; Canada, 2005). Notre chapitre V a en ce sens révélé que dans les faits, le Canada a du mal à mettre la participation des ONG et des autres acteurs non étatiques en œuvre, et que peu de moyens sont disponibles à cet effet au sein des principaux ministères qui coordonnent l'action en matière de changements climatiques, soit celui des Ressources naturelles et celui de l'Environnement¹. Selon nos observations, l'apport des ONG se réaliserait surtout par le biais de leur rôle d'éducation et de porteuses d'une meilleure compréhension du public en regard des changements climatiques. Le Canada n'aborde d'ailleurs que très peu le sujet des ONG dans ses communications nationales, et lorsqu'il le fait, c'est principalement pour rendre compte des activités d'éducation qui ont été menées de concert par les ONG et le gouvernement. Ainsi, le pays bénéficie largement du rôle de fournisseuses d'information des ONG, les « groupe écologistes » figurant au nombre de ceux qui élaboreront des initiatives visant à informer les Canadiens sur les changements climatiques. Plaçant les ONG à ses côtés, le pays en fait ses « partenaires » en tant que parties intéressées à travailler à atteindre les objectifs de la CCNUCC. C'est notamment en ce sens que les ONG ont été impliquées dans le développement d'une stratégie de sensibilisation du public aux changements climatiques.

¹ Il semble qu'au niveau international, le même phénomène se reproduise, puisque des ressources insuffisantes sont allouées pour favoriser la participation des ONG des États financièrement pauvres.

6.3.2 Les positions divergentes du Canada et des ONG

En ce qui a trait aux actions menées par les ONG en regard de leur participation telles que nous les avons décrites au chapitre 5, il apparaît que dans la pratique, l'influence des ONG sur le Canada et les États en général soit demeurée plutôt limitée. Les ONG, on l'a vu, réclament essentiellement des solutions aux problèmes globaux, un accès à l'information pertinente pour les acteurs non étatiques et l'acquisition d'un pouvoir dans les décisions en lien avec la CCNUCC et le Protocole de Kyoto. Leur vœu est que tous les acteurs soient impliqués à toutes les étapes et aspects des processus, parce que tous seront touchés par les décisions.

Nous n'avons repéré que très peu d'indices sur la concordance des positions du Canada et de celles des ONG sur la participation des ONG. Tout au plus, nous pouvons déduire que les ONG souhaitent acquérir un taux de participation plus élevé en général que celui que leur offre le Canada, d'être chargées d'éduquer et de sensibiliser le public. Le Sierra Club, en ce sens, a pu participer à la délégation canadienne, mais les recommandations qu'il avait formulées (amorcer un travail avec les parties prenantes et tous les niveaux de gouvernement dans le but de faire des recommandations pour le budget de 1999 en tenant compte des moyens de réduction offerts par les instruments économiques), à la lumière des résultats présents, n'ont pas eu grand effet.

Au Canada, le rapport du vérificateur général affirmait ainsi en 2006 que dans le domaine des changements climatiques, des progrès devaient être réalisés relativement au leadership, puisque ce serait notamment la difficulté de rassembler les différents acteurs qui provoquerait des difficultés, certains refusant de collaborer, de sorte que des désaccords et des conflits perdurent (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006). Toujours selon cette source, certaines actions ont été entreprises, mais elles sont mal coordonnées et perdent des occasions de préparer le public à un débat national sur les politiques à mettre en place pour relever le défi posé par les changements climatiques (Canada. Bureau du vérificateur général, 1998).

Un programme de sensibilisation et d'éducation du public devrait à son sens être mis en place pour :

- renseigner la population du pays sur les engagements internationaux et nationaux du Canada relatifs aux changements climatiques;
- expliquer le programme national mis en place par le Canada pour réagir à l'évolution du climat;
- recenser et comprendre des points de vue légitimes, mais différents, et les présenter d'une manière juste et équilibrée;
- préciser ce que la science dit et ne dit pas;
- aider à comprendre les répercussions et les coûts possibles de l'inaction;
- évaluer les coûts et les avantages de diverses mesures d'atténuation et d'adaptation, y compris leurs conséquences socioéconomiques;
- aider à tirer profit des possibilités offertes par les changements climatiques;
- comprendre les rapports entre diverses activités et les émissions de gaz à effet de serre;
- poser les jalons d'une consultation réussie des intervenants sur de nouvelles mesures à prendre;
- promouvoir l'acceptation, par le public, de mesures et de politiques nouvelles;
- envisager les mesures que peuvent prendre les particuliers à leur niveau;
- promouvoir les changements de comportement et de mode de vie.

En somme, l'implication accrue des ONG dans les processus de négociation et la sensibilisation et la consultation du public sont intégrées de manière théorique dans la position canadienne, mais pas systématiquement appliquées de manière effective.

6.4 Sommaire des observations

Présentées de manière schématique, les informations transmises par les ONG et les réponses de la part des acteurs étatiques révèlent la concordance ou non des différentes positions relatives aux changements climatiques et à leur solution (tableaux 6.2, 6.3 et 6.4). À chacune des CdP/RdP étudiée, on remarque sans peine que les ONG jouent leurs rôles à tous les égards : elles manifestent leur présence visiblement, elles fournissent une grande variété d'informations (surtout écrites, mais aussi verbales) et offrent quelque fois directement des conseils aux négociateurs. Cependant, cette volonté de transmettre de l'information traduisant

leur position ne se reflète pas systématiquement dans les résultats politiques de ces événements ou leur suite. En jumelant les informations transmises par les ONG avec les résultats politique obtenus, nos observations ont révélé une très faible influence des ONG à la CdP 3 (voir tableau), alors que la CdP 1 et la CdP 11/RdP 1 ont laissé voir une faible influence (voir tableaux).

Tableau 6.2

Les indicateurs d'influences des ONG à la CdP 1

Participation des ONG		Comportement des autres acteurs
1. La présence active aux négociations <ul style="list-style-type: none"> - Élévation des cibles de réduction - Support à l'AOSIS - Engagement de l'industrie - Implication accrue des ONG 	Peu en accord avec les positions des ONG Influence faible	5. L'opportunité de définir quelles sont les questions environnementales en négociation 6. L'opportunité de moduler l'agenda des négociations 7. L'habileté à assurer que certains textes soutenant une position particulière soient intégrés à la Convention <ul style="list-style-type: none"> - Élévation des cibles de réduction - Engagement de l'industrie - Promotion de technologie propre - Implication accrue des ONG - Utilisation des mécanismes de marché
2. La fourniture d'information soutenant une position en particulier (lettre d'information, rapports de recherche, etc.) aux ministères gouvernementaux et aux sessions de négociations <ul style="list-style-type: none"> - Élévation des cibles de réduction - Promotion d'une approche contraignante Responsabilité des pays industrialisés - Promotion des technologies propres - Opposition à l'utilisation des mécanismes de marché - Support à l'AOSIS - Engagement de l'industrie - Sensibilisation/consultation des citoyens - Valorisation des certitudes scientifiques 		
3. La fourniture d'informations verbales soutenant une position en particulier (déclarations, séminaires ou réunions d'informations lors des sessions de négociations) <ul style="list-style-type: none"> - Connaissance de l'enjeu des changements climatiques - Élévation des cibles de réduction 		
4. La formulation de conseils particuliers aux délégations gouvernementales par le biais d'une interaction directe <ul style="list-style-type: none"> - Allocation de ressources financières aux changements climatiques 		

Tableau 6.3

Les indicateurs d'influences des ONG à la CdP 3

Participation des ONG		Comportement des autres acteurs
1. La présence active aux négociations <ul style="list-style-type: none"> - Progression plus rapide des négociations - Promotion des technologies propres - Engagement de l'industrie - Sensibilisation/consultation des citoyens 	Pas en accord avec les positions des ONG Influence très faible	5. L'opportunité de définir quelles sont les questions environnementales en négociation 6. L'opportunité de moduler l'agenda des négociations 7. L'habileté à assurer que certains textes soutenant une position particulière soient intégrés à la Convention <ul style="list-style-type: none"> - Atteinte d'un consensus - Engagement de l'industrie - Élévation des cibles de réduction en général - Implication accrue des ONG - Sensibilisation/consultation des citoyens
2. La fourniture d'informations soutenant une position en particulier (lettre d'information, rapports de recherche, etc.) aux ministères gouvernementaux et aux sessions de négociations <ul style="list-style-type: none"> - Atteinte d'un consensus pour Kyoto - Valorisation de la science 		
3. La formulation de conseils particuliers aux délégations gouvernementales par le biais d'une interaction directe <ul style="list-style-type: none"> - Atteinte d'un consensus pour Kyoto 		

Tableau 6.4

Les indicateurs d'influences des ONG à la CdP 11/RdP 1

Participation des ONG		Comportements des autres acteurs
1. La présence active aux négociations <ul style="list-style-type: none"> - Respect des engagements de Kyoto - Mise en œuvre de Kyoto - Engagement de l'industrie 	Peu en accord avec les positions des ONG Influence faible	5. L'opportunité de définir quelles sont les questions environnementales en négociation 6. L'opportunité de moduler l'agenda des négociations 7. L'habileté à assurer que certains textes soutenant une position particulière soient intégrés à la Convention <ul style="list-style-type: none"> - Valorisation de la science - Promotion d'un rôle plus progressiste du Canada - Promotion de technologies propres - Mise en œuvre de Kyoto - Engagement de l'industrie - Implication accrue des ONG - Respect des engagements des Kyoto - Sensibilisation et consultation des citoyens - Avancement du processus
2. La fourniture d'informations soutenant une position en particulier (lettre d'information, rapports de recherche, etc.) aux ministères gouvernementaux et aux sessions de négociations <ul style="list-style-type: none"> - Valorisation des connaissances scientifiques - Promotion d'un rôle plus progressiste du Canada - Réclamation d'actions post 2012 - Engagement de l'industrie - Respect des engagements de Kyoto - Sensibilisation/consultation des citoyens - Mise en œuvre concrète de Kyoto - Promotion de technologies propres 		
3. La fourniture d'informations verbales soutenant une position en particulier (déclarations, séminaires ou réunions d'informations lors des sessions de négociations) <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation/consultation des citoyens - Mise en œuvre de Kyoto 4. La formulation de conseils particuliers aux délégations gouvernementales par le biais d'une interaction directe <ul style="list-style-type: none"> - Ratification de Kyoto - Mise en œuvre de Kyoto 		

De manière générale, nous pouvons aisément conclure que la position du Canada en regard des façons de lutter contre les changements climatiques et de la participation des ONG est commune avec les dispositifs contenus dans les accords, soit la position globale de tous les autres États, et en forte contradiction avec la position des ONG (figure 6.1).

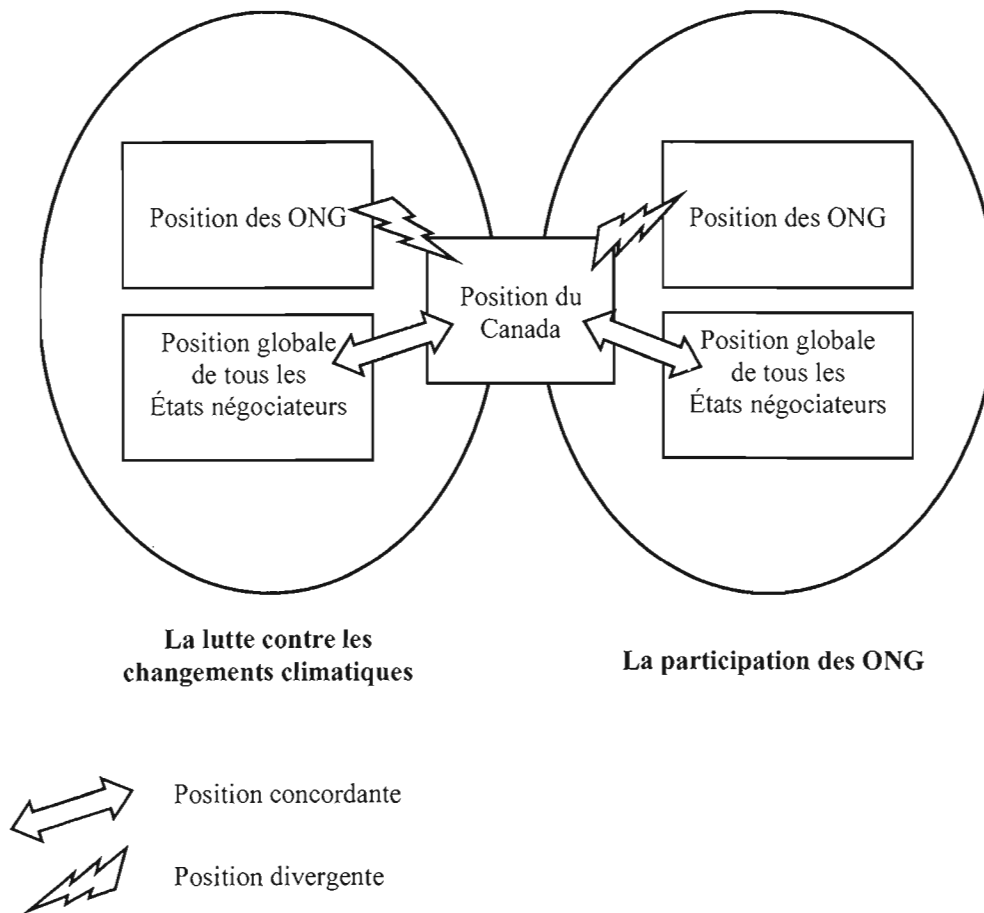


Figure 6.1 Sommaire de la correspondance des positions des acteurs

6.5 Analyse contre-factuelle

La question qui se pose concernant l'effet des ONG sur les négociations, les accords finaux et les États est ce qui en aurait été sans leur action. Par exemple, certaines décisions gouvernementales peuvent être attribuables à un tout autre facteur que l'influence des ONG, même si les positions gouvernementales et non gouvernementales concordent. En un mot, il est essentiel de ne pas confondre ce qui peut être attribué à la volonté des négociateurs ou à d'autres facteurs et ce qui peut être attribué à l'action des ONG. Pour cette raison, nous avons choisi d'effectuer une brève analyse contre-factuelle, tel que suggéré par Corell et Betsill (2001), en reprenant un à un les principaux enjeux discutés.

L'atteinte d'un consensus pour Kyoto, suivi de sa ratification, est évidemment un point sur lequel ont pu s'entendre ONG et Parties. Même si les uns et les autres ne s'entendaient pas sur tous les points de l'accord, il n'en demeure pas moins que des actions ont été entreprises et que le Protocole de Kyoto est à tout le moins un lieu de dialogue qui a le potentiel de discuter de diverses solutions aux changements climatiques. Il semble que les pressions répétées des ONG aient encouragé le résultat politique final, l'accord, qui aurait vraisemblablement pu arriver plus tard sans leur influence.

Concernant l'élévation des cibles de réduction en général, le support à l'AOSIS et la reconnaissance de la responsabilité des pays industrialisés, on remarque que de nombreux États, dont le Canada, désirent des cibles non seulement plus faibles que celles qui étaient promues par les ONG, mais également plus faibles que celles adoptées à Kyoto. Aux dires de Corell et Betsill, sans l'action des ONG, le Protocole de Kyoto aurait pu être plus faible (Corell et Betsill, 2001b, p. 99), ce qui laisse entrevoir une possible influence de celles-ci.

Quant aux mécanismes de marché et à la promotion d'une approche contraignante, le Canada s'est présenté, on l'a vu, avec l'objectif de se lier au Protocole, mais conditionnellement à la préservation de son économie. En ce sens, il a tenu à ce que les mécanismes économiques jouent pour beaucoup dans l'atteinte des cibles, ce qui allait à l'encontre des positions de la

majorité des ONG, bien que l'approche finale adoptée soit contraignante. Ce point crucial des négociations a été peu affecté par les pressions des ONG, et tout porte à croire que le résultat aurait été le même si elles avaient été absentes.

En ce qui a trait à l'engagement de l'industrie dans les réductions des gaz à effet de serre, les documents du Canada ne font guère plus que mentionner qu'elle sera impliquée, alors qu'en 2006, on remarque que ceci n'a pas été le cas dans les faits, et qu'il subsiste une grande difficulté à établir des ententes en ce sens. Les revendications des ONG en ce sens sont visiblement demeurées sans effet.

Pour les technologies propres et les énergies renouvelables, si le Canada les avait promues à quelques reprises au cours des négociations et dans ses documents gouvernementaux, notamment pour les exporter, il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui, les actions en ce sens sont peu visibles. Les ONG, malgré leur volonté de miser sur ces solutions, ont tout au plus réussie à les placer à l'ordre du jour, mais pas réellement à en faire des éléments principaux du régime des changements climatiques.

Par ailleurs, au sujet de l'implication accrue des ONG, on remarque que malgré le fait qu'elles aient parfois été tenues à l'écart ou peu considérées, elles ont pu être présentes à plusieurs occasions au cours des négociations. Ceci aurait pu être bien différent si elles n'avaient pas revendiqué cette présence et insisté pour avoir accès aux plénières et faire partie de certains groupes de travail. Les accords sur les changements climatiques prévoient certainement des dispositifs de participation, mais il revient aux ONG de les utiliser, et de le faire de manière suffisamment efficace pour faire ressortir leur point de vue. Les ONG, à cet égard, ont certainement pu avoir une influence plus marquée.

À propos de la sensibilisation et consultation des citoyens, nous savons que plusieurs dispositifs existent dans les accords conclus, mais que ceux-ci ne sont pas toujours exploités à leur plein potentiel. Certaines ONG de citoyens n'ont pas la capacité financière de se présenter aux rencontres internationales, et au Canada, des fonctionnaires fédéraux ont révélé

le manque de moyens pour faire participer toutes les parties prenantes aux changements climatiques. Les ONG auraient ainsi contribué à faire formellement inscrire la participation dans les accords et dans les plans d'action du Canada, mais visiblement pas à la rendre effective, ce qui révèle leur influence ponctuelle pendant les négociations, mais pas sur le résultat global.

Pour ce qui est de la valorisation des connaissances scientifiques et de la connaissance de l'enjeu des changements climatiques, que ce soit les États Parties en général ou le Canada, la science sert d'appui et de fondement à beaucoup d'actions entreprises, et constitue un argument qui a permis aux ONG d'amener certains points à l'ordre du jour, comme les puits de carbone par exemple (Corell et Betsill, 2001). Leur influence est en ce sens véritablement tangible.

Concernant la promotion d'un rôle plus progressiste du Canada, la mise en œuvre de Kyoto, le respect des engagements de Kyoto, la progression plus rapide du processus menant à Kyoto et à sa mise en œuvre et l'allocation de ressources financière dans la lutte aux changements climatiques, qui sont des points intimement liés, il est difficile de déterminer si les ONG sont parvenues à influencer sur les négociations et les documents finaux. Par exemple, les ONG désiraient que le Canada soit rassembleur et leader, entre autres pour tenter de rallier les États-Unis à l'accord de Kyoto (puis ensuite pour éviter que le Canada ne régresse suite au refus des États-Unis), et pour faire en sorte que les négociations soient fructueuses. Conformément, malgré le recul des États-Unis, le Canada s'est engagé dans le Protocole de Kyoto, mais parallèlement aux ONG, plusieurs États avaient exercé des pressions pour que le Canada prenne partie au traité. Par ailleurs, il n'est pas possible de départager l'effet de l'insistance des ONG de la volonté du président de la Conférence, Stéphane Dion, pour que les « trois A » soient véritablement atteints. Cette conclusion peut également être tirée quant à l'avancement du processus. Le fait que soit décidé de discuter à la CdP 12 de nouvelles cibles de réduction post-2012, obtenu à l'arrachée, ne peut être strictement attribué à l'action des ONG, puisqu'une volonté de certains membres de la communauté internationale était également perceptible. Enfin, en regard du respect de Kyoto, si certains États sont sur la

bonne voie, au Canada, les efforts des ONG sont demeurés vains, puisque les émissions continuent d'augmenter et que la volonté politique décroît au fil des mois. L'influence des ONG en regard de ces enjeux des négociations est donc peu perceptible, malgré une concordance générale de leurs positions avec celles du Canada.

En somme, les ONG sont parvenues à plusieurs reprises à amener à la table de négociations des éléments qui auraient pu être négligés sans leurs actions et à les inscrire à l'agenda. Cependant, à quelques exceptions près, ces éléments ne se retrouvent pas dans les accords, ou alors, sont intégrés dans divers documents qui ne sont pas toujours effectifs, que ce soit par manque de volonté ou de ressources. Les négociateurs ont accepté de considérer certains points des ONG, mais rarement au point d'en faire des pièces maîtresses des négociations ou des accords.

De manière générale, on peut voir que les éléments très concrets revendiqués par les ONG ne sont pas ceux qui ont été des plus considérés par les États, ou s'ils l'ont été, n'ont pas été mis en œuvre très effectivement. Par contre, les éléments plus généraux ont été mieux accueillis (tableau 6.5).

Tableau 6.5

L'acceptation des thèmes amenés par les ONG

Éléments concrets (informations et demandes peu ou pas considérées)	Éléments généraux (informations et demandes considérées)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ Élévation des cibles de réduction en général ◦ Respect des engagements de Kyoto ◦ Promotion d'une approche contraignante ◦ Engagement de l'industrie ◦ Opposition à l'utilisation des mécanismes de marché ◦ Support à l'AOSIS ◦ Mise en œuvre concrète de Kyoto ◦ Allocation de ressources financières aux changements climatiques ◦ Promotion des technologies propres 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Connaissance de l'enjeu des changements climatiques ◦ Implication accrue des ONG ◦ Progression plus rapide des négociations ◦ Atteinte d'un consensus pour Kyoto ◦ Promotion d'un rôle plus progressiste du Canada ◦ Sensibilisation/consultation des citoyens ◦ Ratification de Kyoto ◦ Réclamation d'actions post 2012 ◦ Valorisation des certitudes scientifiques ◦ Responsabilité des pays industrialisés

6.6 Les nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté du Canada

6.6.1 Le contrôle et l'autonomie en mutation : l'État toujours fort

Pour la souveraineté étatique, le fait de prendre part au régime des changements climatiques, même avec une participation accrue des ONG comme Greenpeace, le Sierra Club et le Réseau Action Climat ne serait pas véritablement menaçante. Il est visible qu'en effet, l'État individuel n'est plus le seul acteur du système international, mais qu'il continue d'exercer sa souveraineté au sein des organisations internationales, où il fait partie des instances décisionnelles, en tenant seulement compte davantage des ONG environnementales.

Plus spécifiquement, la participation du Canada à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto implique de nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté en regard des composantes de l'autonomie et du contrôle, ce qui vérifie notre première sous-hypothèse. Surtout au plan externe, la souveraineté ne s'exerce plus de la même manière, car elle obéit à présent à des modalités coopératives, d'intérêts communs, de consensus et de multilatéralisme, qui ont justifié l'avènement d'institutions favorisant la coordination par des règles internationales, comme la CCNUCC et le Protocole de Kyoto.

Pour le succès des accords, le Canada doit d'une part tenter de faire correspondre ses positions avec celles des autres Parties, tout en ménageant le plus possible ses intérêts propres, ce qui contraint son autonomie dans la prise de décision. Il doit parfois nuancer ses positions ou faire des compromis sur les objectifs qu'il souhaite atteindre. Par exemple, il a obtenu que les mécanismes économiques soient largement utilisés pour atteindre des objectifs de réductions plus élevés que ce qu'il souhaitait, mais pas que des engagements contraignants soient exigés de la part des pays en développement. Dans le cas des changements climatiques, et plus particulièrement lors de la CdP 1, de la CdP 3 et de CdP 11/RdP 1, nous avons néanmoins remarqué une concordance générale de la position du Canada et des résultats finaux que constituent la CCNUCC et le Protocole de Kyoto.

D'autre part, si l'on a vu que la souveraineté territoriale était encore une base empirique du système international (Wildhaber, 1983; Hurd, 1999; Krasner, 2001), nos observations suggèrent que ce n'est plus sur une base territoriale que le souveraineté peut se justifier, le territoire possédant une utilité réduite face aux problèmes globaux qui le transcendent. Ainsi, le Canada ne jouit plus d'un contrôle aussi vaste des ressources de son territoire, désormais contraint de faire en sorte que de l'utilisation de l'atmosphère, ne résulte pas d'augmentation d'effet de serre outrepassant les cibles qu'il s'est fixées de concert avec la communauté internationale. Conformément à l'idée du marchandage des éléments de la souveraineté (Litfin, 1997), ce contrôle « diminué » au niveau domestique, est en contrepartie « augmenté » à l'échelon international, où il est indispensable pour piloter les divers mécanismes de régulation, de surveillance et de supervision qu'implique le fonctionnement de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Nos observations ont en ce sens montré que le Canada accepte de limiter l'exploitation de son atmosphère conformément aux accords, mais qu'il conserve néanmoins, par le biais des instances décisionnelles que sont la CdP et la RdP, un large contrôle sur les décisions prises en matière de changements climatiques. En un mot, le pays est encore souverain, mais au lieu de déployer pleinement toutes les dimensions de sa souveraineté au niveau national, il en développe certaines plus spécifiquement au niveau international, au sein de la CdP/RdP.

Dans une autre sphère, nous pouvons également conclure que le Canada est loin d'avoir perdu le contrôle sur sa population, dont la participation est prévue, contrôlée et limitée. Les procédures démocratiques habermassiennes instaurées pourraient ainsi être détournées de leur fonction afin d'augmenter la capacité de contrôle du Canada. Bien que les positions des ONG soient essentiellement en rupture avec celles adoptées par le Canada, les ONG sont en quelque sorte cooptées par le pays, de manière à devenir des partenaires dans l'atteinte des objectifs de Kyoto, principalement en jouant un rôle d'éducation et de sensibilisation du public. L'État, tel que nous l'avons vu chez Conca (1994), parvient à extraire des ressources de la société civile et à les utiliser pour des usages précis. Au niveau international, la participation des ONG est aussi scrupuleusement encadrée, les ONG ne pouvant pas intervenir dans des sphères formelles. En ce sens, les ONG ne jouissent pas de toutes les prérogatives qu'elles désirent (notamment une implication dans la prise de décision), et leur

participation est soumise au contrôle des principaux acteurs du système international : les États. Les accords sur les changements climatiques, conséquemment, ont contribué à un renforcement du contrôle de l'État face à la participation des ONG, en mettant en place diverses procédures d'encadrement de cette participation.

Globalement, on peut donc observer que les composantes de la souveraineté que sont le contrôle et l'autonomie varient en proportion dans le régime des changements climatiques (figure 6.2). D'un côté, le Canada voit réduite son autonomie de prendre des décisions. De l'autre côté, le contrôle est renforcé au fur et à mesure que se modifie son objet. La libre exploitation de l'atmosphère sur son territoire a en effet été remplacée par trois objets de contrôle : 1. la régulation, la surveillance et la supervision, 2. la détermination de la participation des ONG, 3. la participation aux instances décisionnelles (CdP/RdP). En étant membre des instances décisionnelles, le Canada continue de déterminer, de concert avec les autres États, quels seront les intérêts et positions qui seront défendus en regard des changements climatiques, quelle sera la participation des ONG et comment s'effectuera le suivi des accords. Le développement et la mise en œuvre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto ne constituent donc pas une simple délégation de la souveraineté aux institutions internationales, mais plutôt un nouvel exercice de la souveraineté à l'échelon international, par le biais de l'édification de nouvelles institutions à l'intérieur desquelles le Canada est toujours souverain et partie aux instances décisionnelles. En se disant prêt à renouveler et à revitaliser les institutions, et conséquemment, de se soumettre à de nouvelles règles, le Canada accepte ainsi de bon gré une modification des modalités d'exercice de sa souveraineté au plan externe, qui ne passe plus par la promotion d'une autonomie au plan international, mais bien par diverses activités au niveau international.

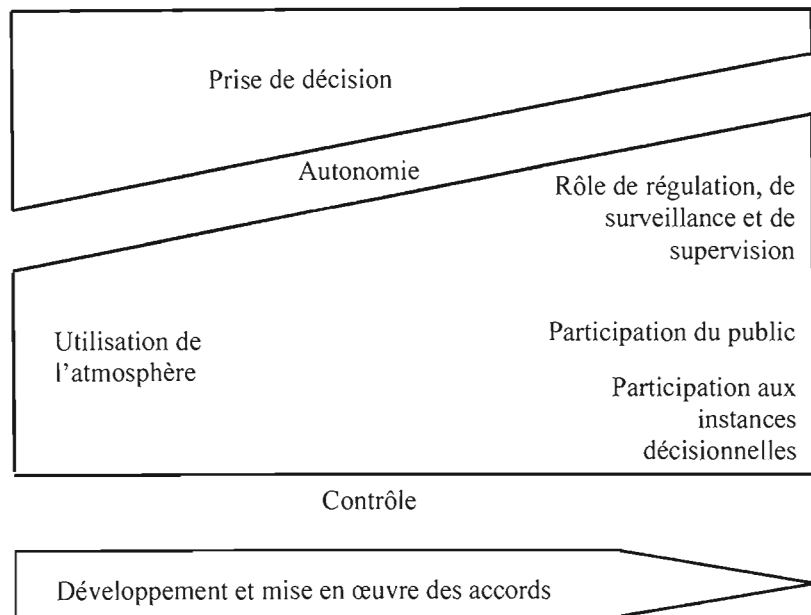


Figure 6.2 Variation des composantes de la souveraineté : l'autonomie et le contrôle.

6.6.2 Les nouvelles sources de légitimation des normes

S'il est manifeste que les ONG n'ont pas un grand pouvoir d'influence sur les États et que leur participation est strictement encadrée, il serait néanmoins très réducteur de conclure qu'elles sont sans portée aucune. Nous savons que la légitimité est une composante de la souveraineté, et que si les normes créées par l'État ne sont pas légitimes, elles seront difficiles à maintenir et à faire respecter. Or, l'activisme environnemental des ONG, dans le cas des changements climatiques, aurait véritablement révisé les normes et les pratiques de la souveraineté en érigeant de nouveaux standards de légitimité pour les politiques environnementales (McCormick, 1989, dans Liftin, 1997 : 192) comme en témoigne notre analyse.

Pour exprimer ces nouvelles sources de légitimité, une multitude de lieux se sont prêtés à l'action des ONG, et certaines de leurs demandes et revendications ont ultérieurement été acceptées de la part des États, pour soutenir les politiques à mettre en place pour lutter contre les changements climatiques. Ainsi, parallèlement au renforcement du contrôle et à la diminution de l'autonomie que nous venons de constater dans la section précédente, la légitimité est renforcée par la réponse des États à la présence et aux activités des ONG, ce qui réduit légèrement le contrôle sur la participation du public (figure 6.3).

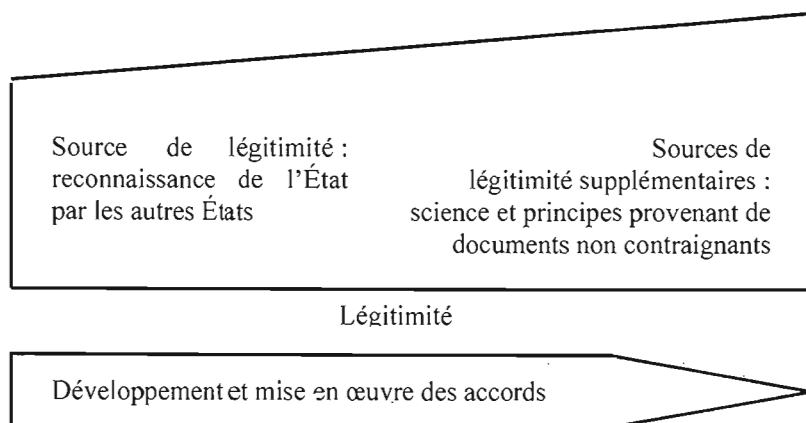


Figure 6.3

Les nouvelles sources de légitimation des normes

6.6.2.1 La science comme argument

Si, sans les efforts des scientifiques, certaines questions n'auraient jamais été inscrites à l'agenda des négociations (Litfin, 1997), les ONG ont pour leur part utilisé, popularisé et valorisé de manière répétée les connaissances scientifiques. Constituant une solide assise à des discussions rationnelles entre les États, la science a servi d'appui aux revendications des ONG tout au long des négociations sur les changements climatiques. Par exemple, lorsque vient le temps de prendre la parole aux CdP/RdP, les ONG rappellent à la communauté internationale des certitudes scientifiques, souvent consensuelles et difficiles à contester. À cet égard, nous avons vu que le Réseau Action Climat avait rappelé à la communauté internationale que l'Académie des Sciences de plusieurs pays avait imploré les gouvernements de réduire les émissions de GES (Réseau Action Climat, 2005c). Aussi, les ONG rappellent les conclusions scientifiques du GIEC, produisent des bulletins d'information, des rapports de recommandations destinés aux décideurs ou effectuent des rappels des dernières découvertes scientifiques relatives aux changements climatiques, en espérant qu'elles pourront servir de bases aux décisions politiques.

La science devient de cette manière le support d'une interdépendance de plus en plus difficile à nier pour les États, puisqu'elle appuie l'existence des changements climatiques en tant que réalité (Réseau Action Climat, 1995a, 1995b, 1995f; Greenpeace, 2006b) et défi (Réseau Action Climat, 1997a, 2005c). Ainsi, à partir du moment où des certitudes scientifiques en regard des changements climatiques sont révélées au Canada et à la communauté internationale, on assiste souvent à la naissance ou à l'intensification des efforts de lutte. Voyant des enjeux scientifiquement fondés mis en lumière par les ONG, les États sont en quelque sorte forcés de les discuter. On a ainsi vu des groupes environnementaux comme Greenpeace recentrer des débats fuyants sur les changements climatiques au Canada. Aussi, l'utilité des puits de carbone pour lutter contre le problème a occupé une partie considérable des débats. Enfin, le préambule de la Convention témoigne même de l'importance cruciale de la science : « les États savent que les actions contre les changements climatiques auront une efficacité maximale si elles se fondent sur la science ».

Par l'utilisation de la science, les ONG parviennent ainsi à persuader les Parties à la CCNUCC et au Protocole de Kyoto de la nécessité de consacrer temps et ressources pour résoudre collectivement des problèmes réels, préoccupants et dont la gravité est scientifiquement appuyée. Au niveau canadien et au sein de la CdP/RdP, un solide ancrage scientifique des arguments utilisés doit être perceptible pour que les États s'intéressent aux préoccupations des ONG et en fassent parfois les bases des politiques, inscrivant ainsi la science comme source de légitimité.

6.6.2.2 L'acceptation de documents non contraignants

En observant les éléments généraux qui ont été considérés par les États, nous pouvons aussi observer que le respect de deux principes généraux et non contraignants du droit international a également eu lieu. D'abord, on a vu que le devoir de limiter la pollution de l'air sur le territoire des autres, tel que l'affaire de *La Fonderie du trail* l'avait montré en 1938, repris ensuite par la Déclaration de Stockholm (1972), la Déclaration de Rio (1992) et la CCNUCC (1992)¹, a été garant de légitimité. Puis, l'avènement de la participation publique, qui comme nous l'avons vu au chapitre II, a été mis de l'avant par la Déclaration de Rio, l'Agenda 21 et la Convention d'Aarhus a également été une garantie de légitimité aux normes. Or, ces deux éléments ne sont en rien des principes ou des normes obligatoires. Ils ont pourtant été pratiquement considérés comme tels par les États et les ONG, ce qui a permis à ces derniers d'avoir un effet certain sur les États.

Tirés de notre analyse des indicateurs d'influence des ONG sur les États, les tableaux 6.6 et 6.7 montrent que les éléments très concrets que revendiquaient les ONG ont été peu considérés par les États, et que s'ils l'étaient en théorie, ils étaient peu respectés en pratique.

¹ Conformément à la Charte des Nations unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale (ONU, 1972).

C'est notamment le cas, comme nous l'avons vu, avec l'engagement de l'industrie dans la lutte aux changements climatiques. Par ailleurs, nos observations révèlent qu'en ce qui concerne des éléments plus généraux mis en valeurs par les ONG, qui traduisent des normes et des principes généraux du droit international, les États ont été plus favorables.

Tableau 6.6

Les éléments concrets des négociations (informations et demandes peu ou pas considérées)

<ul style="list-style-type: none"> ◦ Élévation des cibles de réduction en général ◦ Mise en œuvre concrète de Kyoto ◦ Promotion des technologies propres ◦ Opposition à l'utilisation des mécanismes de marché ◦ Promotion d'une approche contraignante 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Respect des engagements de Kyoto ◦ Engagement de l'industrie ◦ Support à l'AOSIS ◦ Allocation de ressources financières aux changements climatiques
--	--

Tableau 6.7

Les éléments généraux (informations et demandes considérées)

<ul style="list-style-type: none"> ◦ Action pour contrôler la pollution sur les autres territoires ◦ Atteinte d'un consensus pour Kyoto ◦ Progression plus rapide des négociations ◦ Promotion d'un rôle plus progressiste du Canada ◦ Ratification de Kyoto ◦ Réclamation d'actions post 2012 ◦ Responsabilité des pays industrialisés ◦ Valorisation des certitudes scientifiques 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ Participation publique ◦ Sensibilisation/consultation des citoyens ◦ Implication accrue des ONG ◦ Connaissance de l'enjeu des changements climatiques
---	--

Le droit international, du coup, ne constituerait plus simplement un regroupement d'États qui recherchent la communauté de leur but, mais de plus en plus, un forum où des acteurs diversifiés cherchent à obtenir un consensus. Nos observations ont en effet montré qu'aujourd'hui, la CdP/RdP est plus ouverte aux ONG dans certains processus des négociations, bien que leur présence soit rigoureusement encadrée. En prévoyant des dispositions pour favoriser la participation des ONG aux CdP/RdP, l'occultation totale de leur présence, qui se présentait selon notre cadre théorique comme la principale limite de la souveraineté légale, n'est plus ce que l'on remarque dans la réalité. Les États accepteraient d'une part de laisser une place aux demandes et informations des ONG afin de respecter les prescriptions de la CdP/RdP en la matière, mais d'autre part, ils le feraient aussi pour créer des normes légitimes aux yeux des citoyens.

Pour les États, consentir à être membre de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto, c'est donc aussi consentir à la nécessité de considérer certaines opinions et demandes de Greenpeace, du Sierra Club, du Réseau Action Climat et de plusieurs autres. Selon le secrétaire général de l'ONU, la participation des ONG serait d'ailleurs courante (bien qu'informelle) par le biais de panels, de réunions, d'engagements des ONG dans le travail préparatoire des conférences internationales et dans les sessions spéciales et les dialogues de haut-niveau de l'Assemblée (ONU, Assemblée générale, 2004b). Au Canada, la plus grande accession aux demandes des groupes environnementaux montre certes la volonté du pays de refléter une image progressiste en environnement (Dufault, 2002), la diversité, l'expérience de la société mondiale et les valeurs des citoyens (Canada, 2005), mais aussi, sa détermination à demeurer celui auquel les citoyens continueront de vouer allégeance. L'« ingérence » des ONG serait le prix à payer pour voir émerger un nouveau cadre de gouvernance qui permettra au pays de satisfaire ses propres intérêts, de résoudre les problèmes internationaux et d'augmenter la légitimité des institutions internationales (Canada, 2005a).

Le processus de négociation international relatif aux changements climatiques serait à présent partiellement perméable à l'influence des ONG, qui parviennent à faire de principes généraux non contraignants des standards de légitimité, mais elles n'auraient pas encore réussi à

fortement pénétrer les canaux décisionnels. À défaut de prendre part officiellement aux décisions, les ONG sont ainsi parvenues à faire entrer dans le processus juridique des négociations, des informations, préoccupations ou aspirations promues par leurs activités. Elles sembleraient donc se tailler une place aux côtés des acteurs étatiques, et ces derniers considèrent certaines demandes formulées ou informations transmises par les ONG visiblement pour garantir la légitimité des normes qu'ils souhaitent mettre en place. Nous insistons cependant sur le caractère partiel de la perméabilité du processus de négociation dans le cas des changements climatiques parce que d'une part, les ONG ont toujours de la difficulté à faire intégrer formellement des demandes précises et concrètes (par exemple, des cibles de réductions particulières ou des manières précises d'atteindre les cibles) dans les négociations, mais que d'autre part, elles parviennent à ériger des principes généraux non contraignants en nouveaux standards de légitimité. Or cette légitimité est requise, en proportion changeante, pour garantir la souveraineté des États, tout comme l'affirme Litfin (1997).

En somme, les demandes et les informations que transmettent les ONG sont ainsi écoutées par les États tout juste suffisamment pour garantir la légitimité des normes qu'ils créent, et sont choisies en évitant des éléments très concrets au profit d'éléments comme la science et les principes généraux (le contrôle de la pollution sur les autres territoires et la participation publique), plus facilement malléables.

6.7 Hypothèse générale : Une souveraineté réaménagée

En étudiant le cas des changements climatiques, nous pouvons constater que la souveraineté de l'État s'exerce à présent selon de nouvelles modalités. Bien que le droit international de l'environnement ait avant tout été créé pour endiguer certains problèmes d'interdépendance comme les problèmes environnementaux transcendant les frontières, ce qui a eu un effet sur le contrôle et l'autonomie de l'État, il a, dans un deuxième temps, permis que les acteurs non étatiques, dont les ONG, pénètrent le système international, ce qui a touché à la légitimité des normes créées par les États. D'une part, le droit international de l'environnement, s'il a

diminué l'autonomie des États, s'est inscrit comme un nouveau lieu propice à exercer un contrôle renforcé. D'autre part, sans qu'il n'ait été détourné de sa fonction de protection de l'environnement, celle de porte d'entrée des ONG sur la scène internationale lui a été adjointe. De fil en aiguille, les demandes des ONG et les informations qu'elles transmettent en sont venues à obtenir une certaine considération et les ONG ont acquis une relative emprise sur des États voulant créer des normes légitimes. Les accords internationaux sur les changements climatiques et l'activisme des ONG ont ainsi contribué à modifier les proportions de contrôle, d'autonomie et de légitimité de la souveraineté du Canada, de sorte que celle-ci s'exerce à présent selon les nouvelles modalités que nous avons vues, validant nos hypothèses.

D'une part, l'autonomie a été réduite par l'impossibilité, pour l'État individuel, de prendre des décisions en ne considérant que ses intérêts. Il doit maintenant intégrer le bien commun de tous dans l'équation. Quant au contrôle augmenté, il ne s'exerce plus sur une libre utilisation de l'atmosphère, mais plutôt sur de nouveaux rôles à l'échelon international, comme celui d'assurer le suivi et le respect des accords, d'encadrer la participation des ONG et de participer aux instances décisionnelles du régime.

D'autre part, la composante de la légitimité est modifiée dans la mesure où ce n'est plus seulement la reconnaissance de l'État qui est garante de sa légitimité, mais également des sources supplémentaires telles que la science et le respect de principes et de normes générales contenues dans des documents non contraignants, portées par les ONG. La légitimité s'en trouve ainsi augmentée aux dépens du contrôle sur la participation publique.

Globalement, l'autonomie a été réduite et le contrôle et la légitimité ont été augmentés, mais au total, la « quantité » de souveraineté est demeurée la même, n'étant ni altérée, ni diminuée (figure 6.4).

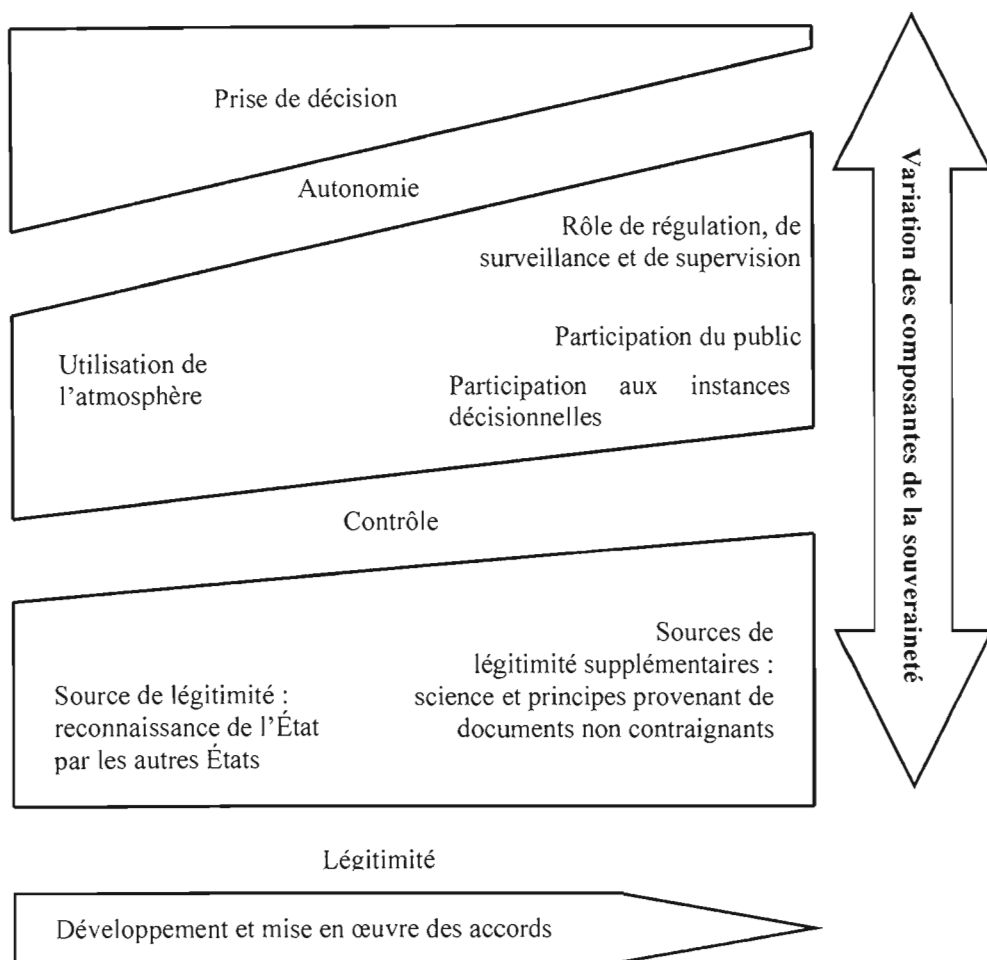


Figure 6.4 La variation des composantes de la souveraineté : le contrôle, l'autonomie la légitimité

6.8 Conclusion

Les États, les organisations internationales et les acteurs non étatiques forment, depuis toujours, une société traversée de luttes de pouvoir. Dans le contexte de la gouvernance, les États et les acteurs non étatiques deviennent à la fois rivaux et collaborateurs face à la menace climatique, et se retournent vers la même entité pour rechercher des solutions: l'organisation internationale. Dans le cas qui nous occupe, la CdP/RdP se présente donc à la fois comme

lieu de compromis et de bataille entre les acteurs, d'une part propice pour développer des mesures environnementales consensuelles, et d'autre part, idéal pour laisser se déployer la puissance souveraine de l'État.

La confrontation de nos résultats avec les théories qui les sous-tendent a validé les hypothèses que nous avons émises sur la souveraineté. Notre hypothèse générale sur la l'exercice de la souveraineté canadienne selon des modalités coopératives et participatives en lien avec les nouveaux enjeux globaux et l'action des ONG a ainsi été validée par la vérification de nos deux sous-hypothèses. La première, qui évoquait une diminution de l'autonomie au niveau national compensée par un plus grand contrôle à l'échelle internationale, est appuyée par deux éléments : 1. le Canada ne possède plus une pleine autonomie sur l'utilisation de son atmosphère et 2. le Canada détient à présent un rôle de régulation, de surveillance et de supervision, contrôle la participation du public et participe aux instances décisionnelles de la CdP/RdP. La seconde sous-hypothèse, qui soutenait que les ONG qui s'impliquent dans les négociations internationales sur les changements climatiques mettent de l'avant des thèmes qui permettent de faire émerger de nouvelles sources de légitimité aux normes créées par les États a également été validée par deux éléments : 1. la science a joué un rôle clé pour déterminer la légitimité des questions discutées lors des négociations et 2. certaines normes provenant de documents non contraignants ont été acceptées comme sources de légitimité des règles mises en place par les États.

Dans le domaine des changements climatiques, la décomposition du concept de souveraineté en autonomie, contrôle et légitimité est en somme d'une aide considérable pour analyser l'effet des accords sur un élément constitutif du Canada : sa souveraineté. En faisant intervenir des éléments tels que la sciences, la participation des ONG et l'utilité décroissante du territoire, qui sont tous des éléments marquants du système international contemporain, cette conception soulignant le caractère dynamique et évolutif de la souveraineté permet de rendre compte d'une réalité difficile à cerner à l'aide de concept interprété de manière strictement classique.

CONCLUSION

Le glissement d'une souveraineté politique absolue vers une souveraineté légale relative a été étudié à maintes reprises et sous de nombreux angles. Notre cadre théorique montrait que le concept de souveraineté politique absolue ne décrivait pas convenablement la réalité, puisqu'il était incompatible avec l'interdépendance des États, et, de ce fait, avait dû évoluer vers le concept de souveraineté légale et relative. Généralement, on s'est limité à observer ce passage du seul point de vue des acteurs étatiques, ce qui ne posait guère de problèmes sérieux. Il y avait des problèmes globaux; il fallait donc naturellement coopérer par le biais des organisations internationales qui se présentaient comme l'alternative la plus fructueuse à cet égard.

Cette dynamique internationale s'est complexifiée lorsque l'on a compris que même la souveraineté légale relative, promue conséquemment avec les organisations internationales, n'arrivait pas plus que la souveraineté politique absolue à rendre compte de la réalité. En effet, la présence d'acteurs non étatiques de plus en plus revendicateurs commençait à poser problème, puisqu'elle n'avait jamais été intégrée en tant que paramètre à considérer pour la souveraineté légale relative. Du coup, cette conception se révélait fort incomplète et théoriquement inapplicable, car elle excluait des acteurs du système international, au moment même où l'on commençait à voir poindre un besoin de pluralisme international. Les acteurs non étatiques, en tentant d'obtenir une reconnaissance au sein du droit international, ont même utilisé ce dernier pour tenter de pénétrer le système international. Pour opérationnaliser cette intégration, les ONG sont actives sur le terrain du droit international, qui se présente comme une sphère particulièrement intéressante sur laquelle exercer une influence, dans la mesure où elle régira ensuite le comportement de l'ensemble des États. Pourtant, l'absence de statut formel des acteurs non étatiques fait en sorte que la conception légale et relative de la souveraineté n'est pas idéale, bien que la souveraineté soit indispensable pour l'État et pour sa survie. La souveraineté politique absolue serait donc désuète face aux problèmes globaux,

alors que la souveraineté légale relative demeurerait grandement incomplète devant l'apparition d'acteurs non étatiques sur la scène internationale.

Il serait malgré cela fort réducteur, comme nous l'avons constaté, de percevoir les transformations du monde actuel comme des pertes de souveraineté. Il n'est pas possible de quantifier cette souveraineté et de conclure à sa diminution. Ce sont plutôt les modalités d'exercice de la souveraineté qui se sont transformées, devenant coopératives et participatives, ce qui traduit de nouvelles manifestations de l'action étatique.

Dans l'optique de ce mémoire, nous avons choisi de nous pencher sur des aspects particulièrement porteurs en termes d'explication des transformations du système international, tel que le caractère interdépendant des États face à la menace climatique et la multiplicité des acteurs. Nous pensons qu'il est aujourd'hui nécessaire d'inclure divers impératifs d'interdépendance, de démocratie et de légitimité dans l'interprétation de la souveraineté. En développant le sujet des ONG, qui ont de plus en plus leur place dans les négociations internationales, nous avons vu en quoi elles peuvent se constituer comme un paramètre important dans la transformation des modalités d'exercices de la souveraineté. Si l'interdépendance avait modifié une première fois l'exercice de la souveraineté en lui adjoignant des modalités coopératives, les ONG lui ont pour leur part attribué des modalités participatives correspondant à un second stade de transformation. Ceci nous a permis de déterminer qu'il est possible de rendre compatibles la souveraineté, l'interdépendance et la présence des ONG dans une relation de conditionnalité.

D'un côté, c'est en suscitant une diminution de l'autonomie au profit du contrôle, acceptée de bon gré par le Canada, que la souveraineté est possible. De l'autre côté, la souveraineté est possible dans le contexte actuel seulement si les ONG sont considérées par les acteurs étatiques, car ce sont elles qui déterminent en partie la légitimité nécessaire à son existence. Par contre, nous concluons que cette existence de la souveraineté n'exige pas une considération absolue des ONG par les États, individuels ou rassemblés dans les organisations internationales, mais seulement un « minimum acceptable ». Ainsi, les États

puisent « certaines » sources de légitimité amenées par les ONG, qui se trouvent dans des éléments généraux (comme l'atteinte d'un consensus pour Kyoto et la connaissance de l'enjeu des changements climatiques), et en occultent d'autres, plus concrètes et contraignantes (dont l'élévation des cibles de réduction en général et l'opposition à l'utilisation des mécanismes de marché sont de bons exemples). Ce minimum acceptable, d'après notre analyse, s'illustre dans le fait que les États choisissent des éléments particuliers que tentent de faire valoir les ONG, et qu'ils institutionnalisent des procédures largement encadrées pour les faire participer.

Ainsi, à l'interrogation concernant le pourquoi de l'acceptation des acteurs non étatiques par les États, il est possible de répondre que d'un côté, ils n'ont pas le choix parce que les acteurs non étatiques en général se sont rendus indispensables à eux en inscrivant certaines sources de légitimité comme des paramètres conditionnels à leur souveraineté. D'un autre côté, leur intégration est dans l'intérêt des États, puisqu'elle leur permet de contrôler les activités des ONG.

Il est vrai que les acteurs non étatiques tiennent maintenant un rôle particulier dans un système international marqué par des problèmes globaux, où ils jouissent d'une reconnaissance de leur légitimité par les autres acteurs, et ont une influence sur les procédures d'élaboration du contenu de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto. Le Canada et les instances décisionnelles doivent, en effet, intégrer les acteurs non étatiques comme les ONG pour demeurer légitimes et ne peuvent agir en toute discrétion à leur égard. Ceci correspond à la vision habermassienne de la légitimité.

En s'en tenant aux divers faits qui constituent nos résultats, il aurait pu être tentant de conclure à un pouvoir nouveau et extrêmement fort des ONG. Toutefois, en examinant la réponse des États, si les ONG sont porteuses d'une influence nouvelle, il est aussi essentiel de se souvenir que l'État est un acteur qui ne cède pas facilement sa place. Dans la pratique, puisque les États demeurent fort importants dans l'édification des accords internationaux dans divers domaines, il est faux de prétendre que leur souveraineté a diminué.

Notre étude de cas révèle en ce sens que la souveraineté, loin d'être mise en péril, s'exerce selon de nouvelles modalités qui se définissent en rapport avec la compréhension différente du système international par les ONG et par les États. Pour les acteurs que sont les États, que ce soit au niveau domestique ou international, la souveraineté se réalise avec la volonté de demeurer des acteurs légitimes, autonomes et en contrôle. Ils souhaitent ainsi conserver leur primauté sur les autres acteurs. Pour ces derniers, accepter le nouveau paradigme du système international, c'est accepter des modalités d'exercice participatives et coopératives de la souveraineté, alors que le refuser, c'est nier une perte de légitimité et d'autonomie ainsi qu'un gain de contrôle.

Par ailleurs, la conception du système international par les acteurs non étatiques s'effectue avec le souci de consolider un pouvoir d'influence inédit sur les États souverains, aux niveaux national et international, dans le but de moduler le monde selon leurs aspirations¹. Les nouvelles modalités d'exercice de la souveraineté résident donc beaucoup dans le fait que ces acteurs contraignent l'État à exercer sa souveraineté selon une quête de légitimité qui l'oblige à instituer des procédures destinées à la participation des acteurs non étatiques au niveau international. Du coup, les ONG forcent les États à instaurer une forme institutionnelle domestique ou internationale différente aux institutions.

Dans le régime des changements climatiques, ce sont donc principalement les États qui décident de la forme du système international. D'une part, ils le font en tenant compte d'une interdépendance qui, si elle leur exige une perte d'autonomie, leur octroie un gain de contrôle. D'autre part, cette forme est déterminée en considérant tout juste suffisamment l'influence des demandes et revendications des ONG, garantes de la légitimité indispensable à l'État pour demeurer souverain. Les actions des ONG se déploient ultimement dans cette forme habilement imposée, l'autonomie, le contrôle et la légitimité se révélant des clés de voûte de tout un système de pouvoir. Tout ceci se résume donc en quelques mots: tant que les États auront cette préoccupation de demeurer souverain, ils admettront d'une part leur

¹ Nous avons vu que les ONG se faisaient certainement entendre au niveau national, mais que leur véritable innovation résidait dans leur présence sur la scène internationale, notamment au sein de l'ONU.

interdépendance, et les ONG pourront, d'autres part, avoir une certaine influence. Les interactions qui ont lieu entre les États (individuels, comme le Canada ou rassemblés dans des organisations intergouvernementales, comme la CdP et la RdP) se développent sur un mode d'échange: les États accèdent à certaines demandes des ONG en faveur de l'environnement et de la participation publique, alors que les ONG renforcent une partie de la légitimité garante de souveraineté à l'État.

APPENDICE

ENTREVUES RÉALISÉES

Evelyne Dufault (Université du Québec à Montréal), entrevue réalisée le 22 septembre 2005.

Hélène Trudeau (professeur de droit, Université de Montréal), entrevue réalisée le 12 octobre 2005.

Louis Guay (professeur de sociologie, Université Laval), entrevue réalisée le 12 octobre 2005.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

Articles, conférences, mémoires et thèses

Articles de presses

Textes juridiques et documents de l'Organisation des Nations unies

Documents gouvernementaux canadiens

Documents d'organisations non gouvernementales

Greenpeace

Sierra Club

Réseau Action Climat

Autres regroupements

Monographies

Anand, Ram Prakash. 1987. *International law and the developing countries: confrontation or cooperation?*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 274 p.

Arbour, Jean-Maurice. 2002. *Droit international public*, Cowansville (Qué.): Yvon Blais Inc, 840 p.

Badie, Bertrand et Marie-Claude Smouts. 1992. *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*. Paris: Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 248 p.

Contandriopoulos, André-Pierre et al. 2005. *Savoir préparer une recherche. La définir, la structurer, la financer*. Montréal: Gaëtan Morin Éditeur, 196 p.

Corell et Betsill. 2001. « NGO Influence in International Environmental Negotiations : A Framework for analysis ». *Global Environmental Politics*, vol. 1, no. 4, pp. 65-85.

Corell et Betsill. 2001. « A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations : Desertification and Climate Change ». *Global Environmental Politics*, vol. 1, no. 4, pp. 86-107.

- Éthier, Diane. 2003. *Introduction aux relations internationales*, Montréal: Les Presses de l'Université de Montréal, 279 p.
- Falk, Richard. 1999. *Predatory Globalization. A Critique*. Cambridge: Polity Press, 217 p.
- Foucault, Michel. 2004. *Sécurité, territoire, population. Cours au Collège de France. 1977-1978*, Coll. Hautes Études, Paris: Gallimard et Seuil, 435 pp.
- Fowler, Michael et Julie Marie Bunck. 1995. *Law, power, and the sovereign state*. University Park: Pennsylvania State University Press, 200 p.
- Gagnon, Yves-Chantal. 2005. *L'étude de cas comme méthode de recherche*, Sainte-Foy: Presse de l'Université du Québec, p. 39-75.
- Gagnon-Lebrun, Frédéric, Helena Olivas et Chrisitna Figueres. 2005. *S'orienter à la CdP/RdP*, Montréal et Sainte-Thérèse: Centre Hélios et ÉcoRessources, 32 p.
- Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [GIEC], Organisation météorologique mondiale, Programme des Nations unies pour l'environnement. 2007. « Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Summary for Policymakers. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change ». En ligne. 21 pages. <<http://www.ipcc.ch/SPM2feb07.pdf>>. Consulté le 2 février 2007.
- Habermas, Jürgen. 1997. *Droit et démocratie. Entre faits et normes*, Coll. NRF Essais, Paris: Gallimard, 552 p.
- Held, David. 1995. *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Policy Press, 336 p.
- Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société [IHQEDS]. 2005. *Guide des négociations, 11^e Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques et 1^{re} Réunion des Parties au Protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre*, Québec: IHQEDS, 101 p.
- James, Alan. 1986. *Sovereign statehood*. Londres: Allen & Unwin, 288 p.
- Kehoane, Robert O. et Joseph S. Nye, Jr. (éd.). 1973. *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge et Massachusetts: Harvard University Press, 428 pp.

- Koskenniemi, Martti. 1989. *From Apology to Utopia. The structure of International Legal Argument*. Helsinki: Lakimiesliiton Kustannus, Finish Lawyers' Publishing Company, 550 p.
- Krasner, Stephen D. 1999. *Sovereignty: organized hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press, 264 p.
- Le Prestre, Philippe. 2005. *Protection de l'environnement et relations internationales. Les défis de l'écopolitique mondiale*. Paris: Dalloz et Armand Colin, 477 p.
- Luard, Evan. 1990. *The Globalization of Politics. The Changed Focus of Political Action in the Modern World*. New York: New York University Press, 195 p.
- Mace, Gordon et François Pétry. 2000. *Guide d'élaboration d'un projet de recherche*, Coll. Méthodes des sciences humaines, Saint- Nicolas (Qué.): Les Presses de l'Université Laval, 134 p.
- March, James. G. et Johan. P. Olsen. 1995. *Democratic governance*. New York et Toronto: The Free Press, 293 p.
- Morgenthau, Hans. J. 1973. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 617 p.
- Pierre, Jon. et B. Guy. Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin's Press, 231 p.
- Robson, Colin. 2002. *Real World Research*. Oxford: Blackwell Publishers, 599 p.
- Rosenau, James, N. 1990. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton et New Jersey: Princeton University Press, 480 p.
- , et Ernst-Otto Czempiel (éd.). 1992. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge et New York: Cambridge University Press, 311 p.
- Susskind, Lawrence E. 1994. *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreement*. New York et Oxford, Oxford University Press.
- Yin, Robert K. 1984. *Case Study Research*. Beverly Hills: SAGE Publications Inc., 159 p.

Young, Oran. 1989. *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and Environment*. Ithaca: Cornell University Press, 268 p.

Articles, conférences, mémoires et thèses

Alkoby Asher. 2003. « Non-State Actors and the legitimacy of International environmental law ». *Kluwer Law International*, vol. 3, p. 23-98.

Baron Catherine. 2003. « La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique ». *Droit et Société*, no 54, p. 329-351.

Baumard, Philippe et Jérôme Ibert. 1998. « Quelles approches avec quelles données ». In *Méthodologie de la recherche en gestion*, sous la dir. de Raymond Alain Thiétart, p. 81-103, Paris: Nathan.

Bisschop, Willem Roosegaarde. 1921-1922. « Sovereignty ». *British Year Book of International Law*, vol. 122, p. 122-132.

Bodansky, Daniel. 1999. « The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? ». *The American Journal of International Law*, vol. 93, no. 3. (juillet.), p. 596-624.

Canet, Raphaël. 2004. « Qu'est-ce que la gouvernance? [Conférences de la Chaire MCD] ». En ligne. 8 p. <<http://www.chaire-mcd.ca>>. Consulté le 12 juin 2006.

Cellard, André. 1997. « L'analyse documentaire ». In *La recherche qualitative. Enjeux épistémologiques et méthodologiques*, sous la dir. de Jean Poupart, p.251-271, Montréal: Université de Montréal, 417 p.

Cellarius, Richard A. et Jaye D. Ellis. 2005. « Strengthening Participation of Civil Society in global Environmental Governance ». *2005 Berlin Conference on the Human Dimension of Global Environmental Change* (Berlin, 2-3 décembre 2005), 12 p.

Chaire de responsabilité sociale et de développement durable et Institut d'Études internationales de Montréal, 2005. « Bilan de la COP-11 et de la Première réunion des Parties au Protocole de Kyoto ». Allocutions de Steven Guilbault, d'Évelyne Dufault et de Hugo

- Chemillier-Gendreau, Monique. 2001. « Affaiblissement des États, confusion des normes ». In *Le droit dans la mondialisation*, sous la dir. de Monique Chemillier-Gendreau et Yann Moulier-Boutang, Paris : Presses universitaires de France.
- Conca, Ken. 1994. « Rethinking the Ecology-Sovereignty Debate ». *Millennium*, vol. 23, no. 3 (janvier), p.701-712.
- Corbett, Lois, Robert Hornung et Chris Rolfe. 1997. « Delegation report. Third Meeting of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto, Japan, December 1-11, 1997 ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/atmosphereenergy/climatechange/kyotodel.ht>>. Consulté le 11 juin 2006.
- Czempiel, Ernst-Otto. 1992. « Governance and Democratization ». In *Governance without government: order and change in world politics*, sous la dir. de James N. Rosenau et Ernst-Otto Czempiel, p. 250-271, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Dorcey, Anthony H. J. et Timothy McDaniels. 2001. « L'implication des citoyens en environnement: attentes élevées et résultats incertains ». In *Gérer l'environnement*, sous la dir. d'E. A Parson, p. 251-301, Montréal: Presse de l'Université de Montréal.
- Dufault, Évelyne. 2002. « Les enjeux du Protocole de Kyoto ». In *Point de mire*, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, vol. 3, no. 4, 2 p. En ligne. <<http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>>. Consulté le 9 février 2006.
- Fenneteau, Hervé. 2002. « La réalisation d'une série d'entretiens individuels ». In *Enquête: entretien et questionnaire*, Paris: Durod, p. 9-29.
- Ferrier, Catherine. 2003. « Changements Climatiques: une analyse interdisciplinaire des institutions et mécanismes du Protocole de Kyoto ». Prémémoire, Genève, Université de Genève, 67 p.
- Fried, Jonahatan. 1998. « The Dimensions of Sovereignty – a Canadian Approach ». *Canada-United-Sates Law Journal*, vol. 24, no. 17, p. 17-26.
- Grandbois, Maryse et Marie-Hélène Bérard. 2003. « La reconnaissance internationale des droits environnementaux: le droit de l'environnement en quête d'effectivité », *Les Cahiers de Droit*, vol. 44, no.3, p. 427-470.

- Held, David. 2001. « Globalization, Cosmopolitanism and Democracy ». *Constellations*, vol. 8, no. 4, p. 427-441.
- Hirst, Paul. 2000. « Democracy and Governance ». In *Debating Governance*, sous la dir. de Jon Pierre, p. 13-35, Oxford: Oxford University Press, 251 p.
- Hurd, Ian. 1999. « Legitimacy and Authority in International Politics ». *International Organization*, vol. 53, no. 2 (printemps), p. 379-408.
- Jones, Matt, Bob Masterson et Doug Russell. 2003. *Too many cooks?: Dealing with Climate Change in Canada*, Working Paper, Global Change Strategies International, Kingston, Queen's University, 43 p.
- Jouve, Bernard. 2004. « Globalisation et politiques d'environnement: le cas du Protocole de Kyoto ». In *Espaces Temps.net*. En ligne. <<http://espacestems.net/document212.html?format=print>>. Consulté le 8 janvier 2005.
- Kaldor, Mary. 2003. « The idea of global civil society ». *International Affairs*, vol. 79, no. 3, p. 583-593.
- Karsenti, Thierry et Stéphanie Demers. 2000. « L'étude de cas ». In *Introduction à la recherche en éducation*, sous la dir. de Thierry Karsenti et Lorraine Savoie-Zajc, p. 225-247, Sherbrooke: Éditions du CRP.
- Kiss, Alexandre. 1983. « The environmental Protection of the Environment ». In *The Structure and process of international law*, sous la dir. de Ronald St. Johns Macdonald et Douglas Millar Johnston, p. 1069-1093, La Haye: Martinus Nijhoff Publishers.
- Kiss, Alexandre. 1998. « Préface ». In *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, sous la direction de Claude Imperiali, p. 3-6, Paris: Economica.
- Krasner, Stephen D., 2001. « Abiding Sovereignty ». *International Political Science Review*, vol. 22, no. 3, p. 229-251.
- Leydet, Dominique. 2002. « Introduction ». *Philosophiques*, vol. 29, no. 2, p. 175-191.
- Lipschutz, Ronnie D. 1999. « From Local Knowledge and Practice to global Environmental Governance ». In *Approaches to global governance theory*, sous la dir. de Martin Hewson et Timothy J. Sinclairs, p. 259-283, New York: State University of New York Press,

- Litfin, Karen T. 1997. « Sovereignty in World Ecopolitics ». *Mershon International Studies Review*, vol. 41, No. 2 (novembre), p. 167-204.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis. 1991. « L'observation documentaire ». In *Initiation aux méthodes des sciences sociales*, p. 102-120, Paris et Montréal: L'Harmattan.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis. 2000. « L'Enquête par entretien ». In *Initiation aux méthodes des sciences sociales*, p. 47-58, Paris et Montréal: L'Harmattan.
- Lucas, Michael R. 1999. « Nationalism, Sovereignty, and Supranational Organizations ». Hambourg: Institute for Peace Research and Security Policy, no. 114, 73 p.
- May, Elizabeth. 2005. « L'environnement: un enjeu devenu mondial en une milli-seconde cosmique », *Options politiques*, mars-avril, p. 67-73.
- , 2006. « The Kyoto Debate: Separating rhetoric from reality ». In Sierra Club. <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/atmosphere-energy/climate-change/kyotodebate-12-2002.html>>. Consulté le 11 juin 2006.
- Mays Nicholas et Catherine Pope. 1996. « Qualitative research: Rigour and qualitative research », In *Qualitative research in health care*, Londres: BMJ Publishing, 1996.
- Melkas, Eriika. 2002. « Sovereignty and Equity within the Framework of the Climate Regime ». *Review of European Community & International Environmental Law*, vol. 11, no. 2, p. 115-128.
- Moomaw, William. 1997. « International Environmental Policy and the Softening of Sovereignty ». *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 21, no. 2 (été-automne), p. 7-15.
- Nowrot, Karsten. 1996-1997. « Legal Consequences of Globalization: The Status of Non-Governmental Organizations Under International Law. *Global Legal Studies Journal*, vol. 6, p. 578-646.
- Raustiala, Kal. 1997. « States, NGOs, and International Environmental Institutions ». *International Studies Quarterly*, vol. 41, p. 719-740.
- Raustiala, Kal. 2001. « Nonstate Actors in the Global Climate regime ». In *International Relations and Global Climate Change*, sous la dir. de Urs Lutterbacher et Detlef Sprinz, p. 95-117, Cambridge: MIT Press, 343 p.

- Rosenau, James, N. 1995. « Governance to the Twenty-First Century ». In *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organisations 1*, sous la direction de Leon Gordenker et Thomas G. Weiss, p. 13-43, Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Roy, Simon N. 2004. « L'étude de cas ». In *Recherche sociale. De la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, p. 159-184, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, 619 p.
- Ruano-Borbalan, Jean-Claude. 2004. « La gouvernance mondiale: nécessité ou idéologie ? ». *Sciences Humaines* (Hors Série), no. 44, p. 58-62
- Savoie-Zacj, Lorraine. 2003. « L'entrevue semi-dirigée ». In *Recherche en sciences sociales: de la problématique à la collecte des données*, sous la dir. de Benoît Gauthier, Ste-Foy: Presse de l'Université du Québec, p. 293-316.
- Simonovic, Ivan, 2001-2002. « Relative Sovereignty of the Twenty First Century ». *Hastings International & Comparative Law Review*, vol. 25, p. 371.
- Smouts, Marie-Claude. 1998. « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales ». *Revue internationale des sciences sociales*, no. 155, p. 85-94.
- Soron, Dennis. 2004. « The Cultural Politics of *Kyoto*: Lessons from the Canadian Semi-Periphery , Capitalism, Nature, Socialism », vol. 15, no. 1 (mars), p. 43-66.
- Theys, Jacques. 2003. « La gouvernance, entre innovation et impuissance: Le cas de L'environnement ». *Revue Développement Durable et Territoire*, novembre, p. 1-35.
- Van der Lugt, Cornis. 2002. «Thirty Years After Stockholm: What Role for State Sovereignty? ». In *Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change and the Nation State*, sous la sir. de Frank Biermann, Rainer Brohm and Klaus Dingwerth, p. 226-235, Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact Research.
- Van Der Vyver, J.D. 1992. « State Sovereignty and the Environment in International Law ». *African Law Journal*, vol. 109, p. 472-495.
- Wapner, Paul. 1998. « Reorienting State Sovereignty: Rights and Responsabilities in the environmental age ». In *The greening of sovereignty in world politics*, sous la dir. de Karen T. Litfin, p. 275-297, Cambridge et Massachusset: MIT Press, 344 p.

Wildhaber, Luzius. 1983. « Sovereignty and International law ». In *The Structure and process of international law*, sous la dir. de Ronald St. Johns Macdonald et Douglas Millar Johnston, p. 425-452, La Haye: Martinus Nijhoff Publishers.

Yamin, Farhana. 2001. « NGOs and International Environmental Law: A Critical Evaluation of their Roles and responsibilities ». *RECIEL*, vol. 10, no. 2, p. 149-162.

Articles de presses

Asselin, Pierre. 2005. « Greenpeace s'attaque à la politique énergétique du Québec L'organisme amorce à Québec une tournée de sensibilisation sur les enjeux liés aux changements climatiques ». *Le Soleil* (Québec), 30 août, p. A4.

Bueckert, Dennis (Presse canadienne). 1997. « Chrétien préconise une action planétaire pour réduire l'effet de serre ». *La Presse* (Montréal), 25 juin, p. A1.

Clinton, Archibald. 1995. « Une grosse bombe à retardement. C'est de l'optimisme poussé à l'extrême ». *Le Droit* (Ottawa), 22 février, p. 18.

Francoeur, Louis-Gilles. 1995a. « Sheila Copps confiante du succès de Berlin. Helmut Kohl lance l'idée d'un protocole de réduction des gaz à effet de serre ». *Le Devoir* (Montréal), 6 avril, p. A2.

-----, 1995b. « Le Canada adopte sans le Québec un plan de lutte «volontariste» contre l'effet de serre ». *Le Devoir* (Montréal), 21 février, p. A5.

-----, 1995c. « L'effet de serre, de Rio à Berlin. C'est le moment pour les 120 pays signataires de la Convention de Rio de rendre des comptes ». *Le Devoir* (Montréal), 29 mars, p. A1.

-----, 2005a. « Les pays signataires de Kyoto réunis à Montréal à l'automne. Le budget fédéral ne dévoilera pas les éléments du plan canadien de lutte contre le réchauffement ». *Le Devoir* (Montréal), 16 février, p. A1.

-----, 2007. « La Terre est en danger de surchauffe ». *Le Devoir* (Montréal), 3-4 février, p. A2-A3.

Guilbeault, Steven. 2005. « Demain 2012. Même si cela peut sembler prématuré, il faut déjà songer à l'après-Kyoto ». *La Presse* (Montréal), 19 février, p. A27.

May, Elizabeth. 2005a. « Agora: Poursuivre avec détermination les cibles de Kyoto. Une stratégie de mise en oeuvre énergétique du traité offrirait au Canada une rare occasion de prêcher par l'exemple ». *Le Devoir* (Montréal), 27 avril, p. B4.

Presse canadienne. 1997. « Le Canada maintient ses positions ». *La Presse* (Montréal), 10 décembre, p. D18.

-----, 2005. « Le Canada prétend respecter la démarche des É.-U. ». *Le Soleil* (Québec), 9 décembre, p. A10.

Reuter. 1995. « Adoption d'un rapport général sur les changements climatiques », *La Presse* (Montréal), 18 décembre, p. B7.

Toupin, Gilles. 1997. « Pour Kyoto, le Canada adopte un projet jugé frileux. Ottawa propose de réduire de 20 %, d'ici 2015, les émissions (sic) de gaz à effet de serre au pays ». *La Presse*, 2 décembre, p. B4.

Textes juridiques et documents de l'Organisation des Nations unies

Affaire du Lotus (France c. Turquie). 1927. Cour permanente de Justice internationale, Recueil, Série A, no. 10e

Île de Palmas (États-Unis c. Pays-Bas). 1928. Nation Unies, Recueil des sentences arbitrales, vol. II.

Organisation des Nations unies. 1945. *Charte des Nations unies*.

-----, 1972. *Déclaration de Stockholm sur l'environnement*.

-----, 1992. *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques*.

-----, 1996a. *Résumé du rapport de l'examen approfondi de la Communication nationale du Canada*. FCCC/IDR.1(SUM)/CAN, 21 février, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 4 p.

-----, 1996b. *Report on the in-depth review of the national communication of Canada*. FCCC/IDR.1/CAN, 21 février, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 18 p.

- , 1998. *Protocole de Kyoto*.
- , 1999. *Report on the in-depth review of the second national communication of Canada*. FCCC/IDR.2/CAN, 24 février, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 26 p.
- , 2003. *Report on the in-depth review of the third national communication of Canada*. FCCC/IDR.3/CAN, 1^{er} décembre, Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, 28 p.
- , 2005a. *Préserver le climat. Guide de la Convention sur les changements climatiques et le Protocole de Kyoto*. Secrétariat des changements climatiques, 41 p.
- , 2005b. « Action 21: Chapitre 1. Préambule ». En ligne. <<http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action1.htm>> Consulté le 8 janvier 2005.
- , 2005b. « Suivi de l'ONU. Conventions multilatérales sur l'environnement ». En ligne. <http://www.unac.org/fr/link_learn/monitoring/susdev_unep_mec_unfccc.asp> . Consulté le 11 janvier 2005.
- , Assemblée générale. 2004a. *We the People: Civil Society, the United Nations and Global Governance. Report of the Panel of Eminent Persons on United Nations Civil Society Relations*. Fernando Henrique Cardoso et al., Panel of Eminent Persons on United Nations-Civil Society Relations A/58/817, 11 juin.
- , Assemblée générale. 2004b. *Report of the Secretary-General in response to the report of the Panel of Eminent Persons on United Nations – Civil Society Relations*. Secretary-General, A/59/354, 13 septembre.
- , Conseil économique et social. 1994. *Open-Ended Working Group on the Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations: Report of the Secretary General*. E/AC.70/1994/5.
- , Conseil économique et social. 1996. « Résolution e/1996/31, 25 juillet 1996, § 12 et 13 ». En ligne. <<http://www.mandint.org/francais/ecosocf.htm>>. Consulté le 8 août 2005.
- , 2007. « Conseil économique et social ». En ligne. <<http://www.un.org/french/ecosoc/2005/overview.htm>>. Consulté le 12 mai 2006.

-----, Conseil économique et social. 2003. *Economic, Social and Cultural Rights. Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights*. Commission on Human Rights. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2

-----, Convention-cadre sur les changements climatiques. 2005. *Journal*. 9 décembre 2005 », 30 p.

-----, Organe subsidiaire de mise en œuvre. 2004. *Participation effective au processus découlant de la convention. Note du secrétariat*. FCCC/SBI/2004/5, 16 avril, Bonn, Convention cadre sur les changements climatiques.

-----, Organe subsidiaire de mise en œuvre. 2005f. *Recent developments in the United Nations on relations with civil society. Note by the secretariat*. FCCC/SBI/2005/5, 3 mars, 8 p.

Organisation des Nations unies et al. 2002. *Changements climatiques. Fiches informatives*. Châtelaine et Bonn, Programme des Nations unies pour l'environnement et Secrétariat des changements climatiques, 30 p.

Organisation des Nations unies. 2007. Bali Statement
http://unfccc.int/meetings/cop_13/items/4049.php

Documents gouvernementaux canadiens

Canada. 1994. *Le Rapport national du Canada sur les changements climatiques*. EN21-125/1994F, Ottawa, 167 p.

-----, 1997a. « La position du Canada sur les changements climatiques dans le monde. La position du Canada à Kyoto ». En ligne. <<http://climatechange.gc.ca/francais/newsroom/1997/position.asp>> Consulté le 17 juillet 2006.

-----, 1997b. « Environnement Canada: Sensibilisation du public ». En ligne. <http://climatechange.gc.ca/francais/newsroom/1997/kyoto3.asp>. Consulté le 17 juillet 2006].

-----, 2001. « La responsabilité de protéger. Rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des États [Centre de recherche pour le développement international] ». En ligne <http://www.idrc.ca/fr/ev-9436-201-1-DO_TOPIC.html> Consulté le 9 août 2006.

- , 2002. *Document de discussion sur la contribution du Canada à la lutte contre les changements climatiques*. Ottawa, 64 p.
- , 2005. *Énoncé de politique internationale du Canada*, FRA-3/2005, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 34 p.
- , Affaires étrangères et Commerce international. 1995. « Le Canada dans le monde. Le cadre stratégique de la politique étrangère du Canada ». En ligne. <http://www.international.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-fr.asp> Consulté le 10 juillet 2006.
- , Bureau du vérificateur général du Canada. 1998. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable. « Réagir aux changements climatiques : il est temps de repenser la stratégie d'intervention du Canada ». En ligne. <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c803cf.html>. Consulté le 27 janvier 2008. (Canada. Bureau du vérificateur général, 1998)
- , Bureau du vérificateur général du Canada. 2006. Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable. « Point de vue de la commissaire ». En ligne. à <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c20060900cf.html>. Consulté le 27 janvier 2008. (Canada. Bureau du vérificateur général, 2006).
- , Environnement. 1996a. « Programme d'action fédéral sur le changement climatique prochaines étapes. Vers le XXI^{ème} siècle ». http://www.ec.gc.ca/press/ccinit2_n_f.htm [site consulté le 16 juillet]
- Canada, Environnement. 1996b. « Programme d'action fédéral sur le changement climatique. Prochaines étapes. La sensibilisation des Canadiens au changement climatique ». En ligne. <http://www.ec.gc.ca/press/clim10_b_f.htm> . Consulté le 17 juillet 2006.
- , Environnement. 1997a. « Les ministres de l'énergie et de l'Environnement du Canada conviennent de travailler ensemble pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ». En ligne. <http://www.ec.gc.ca/press/clim13_b_f.htm> Consulté le 17 juillet 2006].
- , Environnement. 1997b. « Publication de rapports nationaux sur les effets des changements climatiques sur la population canadienne ». En ligne. <http://www.ec.gc.ca/press/jmm_n_f.htm> Consulté le 17 juillet 2006.
- , Environnement. 1997c. « Déclaration de l'honorable Christine Stewart, C.P., députée, Ministre de l'Environnement, à l'occasion d'un discours au symposium national de l'Étude pan-canadienne [Toronto, 24 novembre] ». En ligne. <http://www.ec.gc.ca/press/ccss_n_f.htm> Consulté le 16 juillet 2006.

- , Environnement. 1997d. *Deuxième rapport national du Canada sur les changements climatiques*, En21-125/1997F, Ottawa, 163 p.
- , Environnement. 1997e. « Les ministres de l'énergie et de l'Environnement conviennent de travailler ensemble pour réduire les émissions de gaz à effet de serre »
- , Environnement. 1998f. « Réunion conjointe des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de l'énergie et de l'environnement ». En ligne. <http://www.ec.gc.ca/press/jmm1_n_f.htm>. Consulté le 17 juillet 2006.
- , Environnement. 1998g. « Le Canada signe le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques ».
- , Environnement. 2005a, *Une introduction au changement climatique*, En56-205/2005-1F, Downsview, 55 p.
- , Environnement. 2005b. « Action pour le changement climatique: considérations pour une approche internationale efficace ». En ligne. <<http://www.iisd.org/climate/unfccc/loi.asp>>. Consulté le 9 août 2006.
- , Environnement. 2005c. « Les ministres conviennent de poursuivre les efforts pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ».
- , Environnement. 2005d. « Cérémonie d'ouverture de la CdP 11 ».
- , Environnement. 2005e. « Le gouvernement du Canada salue le Plan d'action de Montréal conclu à la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques ».
- , Environnement et Ressources naturelles. 1996. « Le gouvernement du Canada annonce de nouvelles initiatives sur le changement climatique ». En ligne. <http://www.ec.gc.ca/press/bdgt_p_f.htm>. Consulté le 16 juillet 2006.
- , Travaux publics et Services gouvernementaux, 2001. *Troisième rapport national du Canada sur les changements climatiques*, En21-125/2001F, Ottawa, 280 p.
- , Travaux Publics et Services gouvernementaux. 2005. *Projet vert. Aller de l'avant pour contrer les changements climatiques. Un Plan pour honorer notre engagement de Kyoto*. En84-15/2005, Ottawa: Imprimeur de la Reine, 55 p.

Documents d'organisations non gouvernementales

Greenpeace

Greenpeace. 1997a, 8 décembre. « Dinosaurs Diplomacy 1: Climate 0 ». En ligne. <<http://archive.greenpeace.org/pressreleases/climate/1997dec8.html>>. Consulté le 9 juin 2006.

-----, 1997b, 8 décembre. « The Vice President of the US Comes to Visit at the Climate Summit ». En ligne. <<http://archive.greenpeace.org/pressreleases/climate/1997dec82.html>>. Consulté le 9 juin 2006.

-----, 1998, 15 mars. « Greenpeace Urges Canadian Government to Sign Kyoto Protocol ». En ligne. <<http://archive.greenpeace.org/pressreleases/climate/1998mar15.html>>. Consulté le 9 juin 2006.

-----, 2005a, 28 novembre. « Clean up Canada's Climate Crisis ». En ligne. <http://action.web.ca/home/gpc/alerts.shtml?x=83278&AA_EX_Session=0b46de8e8d2bc8ffc0260518bb379c2e>. Consulté le 5 juillet 2006.

-----, 2005b, 16 février. « Greenpeace Challenges Martin Government on Kyoto... Take the 240 Million Tone Challenge ». En ligne. <<http://action.web.ca/home/gpc/alerts.shtml?x=72280>>. Consulté le 5 juillet 2006.

-----, 2006a. « About Greenpeace ». En ligne. <www.greenpeace.ca/e/about/index.php>. Consulté le 5 juillet 2006.

-----, 2006b. « Les objectifs que le Canada devrait atteindre ». En ligne. <www.greenpeace.ca/climat2005/enjeux/objectifs_canadiens.php>. Consulté le 5 juillet 2006.

-----, 2006c. www.greenpeace.ca/climat2005/intérieur/adresse_planete.php. En ligne. Consulté le 5 juillet 2006.

-----, 2007. « Nous connaître ». En ligne. <<http://www.greenpeace.org/canada/fr/apropos>>. Consulté le 19 août 2007.

Greenpeace, David Suzuki Foundation, Pembina Institute, Sierra Club of Canada, Conservation Council of New Brunswick, Saskatchewan Environmental Society. 2005,

18 janvier. « Environmental Groups Call on Prime Minister to Reject Proposals to Reduce Kyoto Targets for Industry ». En ligne. <http://action.web.ca/home/gpc/alerts.shtml?x=71463&AA_EX_Session=0af9a9734e938a3fa0b8cb5101f52f47>. Consulté le 5 juillet 2006.

Sierra Club

Sierra Club. 1998, 16 octobre. « Blah, Blah, Blah! and more Blah, Blah, Blah! ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/media/blah-blah-oc98.htm>>. Consulté le 11 juin 2006.

-----, 1999, 27 octobre. « 100 groups urge action on Climate Change ». <<http://www.sierraclub.ca/national/media/urge-action-oc99.html>>. Consulté le 11 juin 2006.

-----, 2004a, 17 décembre. « En 2005, il faut un programme législatif robuste sur le Protocole de Kyoto. Les accords volontaires, les projets de démonstration et la publicité ne suffisent pas, affirme le Sierra Club du Canada ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/media/item.shtml?x=776>>. Consulté le 11 juin 2006.

-----, 2005b, 15 février. « Canadian Solar Industries Association, ER-Reservoir, Enviro-Centre News Release. Climate Groups Across Canada Mark KYOTO in SNOW ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/media/item.shtml?x=807>>. Consulté le 11 juin 2006.

-----, 2005c, 8 février. « Green Budget Coalition. La communauté environnementale nationale du Canada convient que les partis doivent mettre de côté leurs divergences et s'empresse de présenter un budget vert ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/media/item.shtml?x=804>>. Consulté le 11 juin 2006.

-----, 2005d, 31 janvier. « Les subventions fédérales à l'industrie du gaz et du pétrole mettent en péril l'application du Protocole de Kyoto au Canada », <http://www.sierraclub.ca/national/media/item.shtml?x=797> [site consulté le 11 juin 2006]

-----, 2005e. « A Planetary Citizen's Guide to the Global Climate Negotiations – or – How to Use a Mop ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/e/resources/publications/member/citizens-guide-to-mop.pdf>>. Consulté le 13 avril 2006.

- , 2005f. « *Climate Action Network-Canada Declaration on Climate Justice and the Montreal Climate Change Summit* ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/e/issues/cj-full-declaration.pdf>>. Consulté le 13 avril 2006.
- , 2006a. « History ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/aboutus/history.html>>. Consulté le 9 juin 2006.
- , 2006b. « Climate Change ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/atmosphere-energy/climate-change/index.shtml>>. Consulté le 9 juin 2006.
- , 2006c, 16 février. « Stand Up for Canada. Keep Kyoto. Kyoto Report Card presented on The First Anniversary of the Kyoto Protocol entering into force. February 16, 2006 ». En ligne. <www.sierraclub.ca/national/kyoto/scc-kyoto-report-card-2006.pdf>. Consulté le 9 juillet 2006.
- , 2007. « Inside Sierra Club ». En ligne. <<http://www.sierraclub.org/inside/>>. Consulté le 19 août 2007.
- Sierra Club, Greenpeace Canada, Pembina Institute, David Suzuki Foundation. 2005, 18 janvier. « Des groupes écologistes demandent au premier ministre de ne pas réduire les objectifs de Kyoto pour les grandes industries ». En ligne <<http://www.sierraclub.ca/national/media/item.shtml?x=791>>. Consulté le 11 juin 2006.

Réseau Action Climat

Réseau Action Climat. 1995a. *ECO*, vol. 89, no. 1 (28 mars).

-----, 1995b. *ECO*, vol. 89, no. 2 (29 mars).

-----, 1995c. *ECO*, vol. 89, no. 4 (31 mars).

-----, 1995d. *ECO*, vol. 89, no. 5 (2 avril).

-----, 1995e. *ECO*, vol. 89, no. 6 (3 avril).

-----, 1995f. *ECO*, vol. 89, no. 7 (4 avril).

- , 1995g. *ECO*, vol. 89, no. 9 (6 avril).
- , 1997a. *ECO* vol. 98, no. 2 (2 décembre).
- , 1997b. *ECO* vol. 98, no. 3 (3 décembre).
- , 1997c. *ECO* vol. 98, no. 7 (8 décembre).
- , 2000. « Letter to UNFCCC Parties on Public Participation in the CDM and JI ». En ligne. <<http://www.climate-network.org/docs/pubpartsignon9-17.pdf>>. Consulté le 8 juin 2006.
- , 2002a. « Consultations must be Focussed (sic) on Concrete Realities of Climate Change ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/e/news/2002/consultations-6-2002.pdf>>. Consulté le 8 juin 2006.
- , 2002b. « CANet Kyoto Ratification Campaign ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/e/news/2002/canet-bulletin-2002-05.pdf>>. Consulté le 8 juin 2006.
- , 2005a. *ECO* vol. 111, no.1 (28 novembre).
- , 2005b. *ECO* (édition française), vol. 111, no.1 (28 novembre).
- , 2005c. *ECO* (édition française), vol. 111, no.2 (29 novembre).
- , 2005d. *ECO* (édition française), vol. 111, no.3 (30 novembre).
- , 2005e. *ECO* (édition française), vol. 111, no.5 (2 décembre).
- , 2005f. *ECO* (édition française), vol. 111, no.6 (3 décembre).
- , 2005g. *ECO* (édition française), vol. 111, no.9 (7 décembre).
- , 2005h. *ECO* vol. 111, no.10 (8 décembre).

- , 2005i. « Le premier ministre Martin rencontre les leaders environnementaux américains et canadiens sur le changement climatique ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/f/nouvelles/2005/pm-2005-11-08.html>>. Consulté le 16 février 2006.
- , 2005j. « Final draft. CAN Submission on Promoting Effective Participation in the Convention Process ». En ligne. <<http://unfccc.int/resource/docs/2005/smsn/ngo/001.pdf>>. Consulté le 25 juillet 2005.
- , 2005k. « Le Canada doit fixer la barre haute pour la prochaine ronde de pourparlers sur les changements climatiques ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/f/nouvelles/2005/cc-2005-09-21.html>>. Consultée le 5 mai 2006.
- , 2006a. « Réseau action climat Canada – Mandat et charte ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.ca/f/au-sujet/mandat.pdf>>. Consulté le 8 juin 2006.
- , 2006b. « Canada's Leaders Speak Out for Kyoto », <<http://www.climateactionnetwork.ca/e/news/2002/leaders-speak-out.pdf>>. Consulté le 8 juin 2006.
- , 2007. « About CAN ». En ligne. <<http://www.climateactionnetwork.org/about-can>>. Consulté le 19 août 2007.

Réseau Action Climat (dir.) et al. 2003. *Changements climatiques: équité et solidarité internationale*, s.l., 43 p.

Autres regroupements

- Centre for Civil Society. London School of Economics and Political Science. 2004. « What is civil society? ». En ligne. <http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm>. Consulté le 30 juillet 2006.
- Équiterre. 2005. « La ronde des fossiles ». En ligne. <<http://www.changementsclimatiques.qc.ca/secretariat/bulletin/novembre.html#9>>. Consulté le 9 mai 2006.
- Institut international du développement durable. 1995a. *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12, no. 12 (28 mars), 2 p.
- , 1995b. *Earth Negotiations Bulletin (summary)*, vol. 12, no. 21 (10 avril), 11 p.

----- . 1997. *Earth Negotiations Bulletin (summary)*, vol. 12, no. 76 (13 décembre), 16 p.

----- . 2005a. *Earth Negotiations Bulletin*, vol. 12, no. 286 (5 décembre), 2 p.

----- . 2005b. *Earth Negotiations Bulletin (summary)*, vol. 12, no. 291 (12 décembre), 20 p.

Rolfe, Chris (*West Coast Environmental Law Association*). 1998, 3 mars. « Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change: A Guide to the Protocol and Analysis of its Effectiveness ». En ligne. <<http://www.sierraclub.ca/national/programs/atmosphere-energy/climate-change/kyoto.html>>. Consulté le 11 juin 2006.